

Aufstandsbekämpfung als Auftrag: Instrumente und Planungsstrukturen für den ISAF-Einsatz

Noetzel, Timo; Zapfe, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Noetzel, T., & Zapfe, M. (2008). *Aufstandsbekämpfung als Auftrag: Instrumente und Planungsstrukturen für den ISAF-Einsatz*. (SWP-Studie, S 13). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248823>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Timo Noetzel / Martin Zapfe

Aufstandsbekämpfung als Auftrag

Instrumente und Planungsstrukturen
für den ISAF-Einsatz

S 13
Mai 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Das veränderte Aufgabenspektrum
8	Konzeptionelle Planungen und Einsatzrealität
9	Diskrepanz zwischen Krätekategorien und faktischen Anforderungen
9	Veränderte Einsatzrealität: Das Konzept der vernetzten Sicherheit
10	Eigenschutz vor Glaubwürdigkeit?
11	Die Bevölkerung als Schlüssel zum Erfolg
13	Regionale Schwerpunktsetzungen
14	Aufstandsbekämpfung in Afghanistan
14	Die Aufstandsbewegung
15	»Rules of Engagement«
16	Aufstandsbekämpfung und ressortübergreifende Zusammenarbeit
17	Das Ausfächerungskonzept
18	Militärische Operationen
20	Sicherheitssektorreform
20	Ausbildung der afghanischen Armee
21	Ausbildung der afghanischen Polizei
23	Handlungsempfehlungen
23	Strategische Ebene: Einsatzführungsstrukturen
23	<i>Neugestaltung der zivil-militärischen Führungs- organisation</i>
24	<i>Weiterentwicklung der Stabilisierungskräfte</i>
25	Einsatzstrukturen
25	<i>Das System der Kontingenteinsätze</i>
26	<i>Mandatierung von Einsätzen</i>
27	<i>Verwaltungs- und Personalvorschriften</i>
27	Weiterentwicklung der Sicherheitssektorreform
27	<i>Schwerpunktfeld Militärausbildung</i>
27	<i>Das Konzept der »Joint Security Stations« im Irak</i>
28	<i>Veränderte Ausbildung von Polizeikräften</i>
28	Fazit
29	Abkürzungen

Dr. Timo Noetzel ist Nachwuchsgruppenleiter im Exzellenzcluster an der Universität Konstanz. Er war von 2006 bis 2008 Transatlantic Post-Doc Fellow bei der SWP und am Chatham House in London.

Martin Zapfe studiert Politik- und Islamwissenschaften sowie Völker- und Europarecht an der Universität Bonn. Er war von August bis Oktober 2007 Praktikant bei der SWP.

**Aufstandsbekämpfung als Auftrag.
Instrumente und Planungsstrukturen
für den ISAF-Einsatz**

Der Einsatz in Afghanistan stellt die Bundeswehr zunehmend vor neue Aufgaben. Als Bestandteil der *International Security Assistance Force* (ISAF) ist sie – im Unterschied zu den bisherigen Auslandseinsätzen – nicht mehr neutrale Friedensmacht, sondern Konfliktpartei. Sie kämpft auf der Seite der afghanischen Regierung gegen eine kontinuierlich an Präsenz und Durchsetzungskraft gewinnende Aufstandsbewegung. Über die Durchführung bloßer Stabilisierungsoperationen geht das Aufgabenspektrum der ISAF inzwischen weit hinaus. In der täglichen Einsatzrealität vollziehen die Kommandeure einen schwierigen Spagat zwischen der militärischen Reaktion auf prekäre Sicherheitslagen und der Umsetzung von Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen. Dieses veränderte Anforderungsprofil bedeutet für die Bundeswehr eine qualitativ neue Herausforderung, deren volle Tragweite angesichts der erstarkenden Aufstandsbewegung immer deutlicher wird.

Vor diesem Hintergrund geht die Studie von der Überlegung aus, dass der Einsatz der Bundeswehr in Stabilisierungsoperationen, die mit der Bekämpfung von Aufständischen verbunden sind, Fähigkeiten und Vorgehensweisen erfordert, die jenseits des bisherigen politischen Verständnisses von Auslandseinsätzen der Bundeswehr liegen. Es ist zwar weithin anerkannt, dass die militärische Planung bei Einsätzen wie dem in Afghanistan einer vernetzten Sicherheitsstrategie folgen muss und daher eines integrativen Ansatzes bedarf, der über die praktizierten und eingeübten Mechanismen ressortübergreifender Zusammenarbeit hinausgeht. Es stellt sich allerdings die Frage, wie diese Anforderung in der Praxis konkret umgesetzt werden soll. Die vorliegende Studie diskutiert die entsprechenden Instrumente und Planungsstrukturen der Bundesregierung und untersucht, ob sie hinreichend darauf ausgerichtet sind, das Konzept der vernetzten Sicherheit zu realisieren.

Der Bundeswehr-Einsatz in Afghanistan dient dabei als Fallbeispiel. Die Studie analysiert zunächst die grundsätzlichen Anforderungen, die der Bundeswehr bei diesem Einsatz erwachsen. Das geschieht auf Grundlage der im folgenden Abschnitt erörterten These, dass sich die ISAF-Mission mittlerweile von

einem reinen Stabilisierungseinsatz zu einer schwerpunktmäßig der Aufstandsbekämpfung verpflichteten Operation entwickelt hat. Anschließend wird untersucht, welche konkreten Konsequenzen sich daraus für die Streitkräfte in Afghanistan ergeben. Im letzten Abschnitt entwickelt die Studie dann Handlungsoptionen für die Bundesregierung. Dabei konzentriert sie sich auf die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, die Planungsstrukturen und Instrumente der Bundesregierung für Operationen mit Schwerpunkt Aufstandsbekämpfung weiterzuentwickeln.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- ▶ Der Afghanistan-Einsatz offenbart die Schwierigkeiten der Bundesregierung, eine ganzheitliche, integrierte Sicherheitspolitik nicht nur zu formulieren, sondern auch operativ umzusetzen. Die Planungs- und Führungsprozesse der einzelnen Ressorts, die mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr befasst sind, werden bislang nicht konsequent auf allen Ebenen miteinander verknüpft. Fortschritte sind hier nur in dem Maße möglich, wie die Bereitschaft besteht, von den Prinzipien ressortgesteuerter Sicherheitspolitik in Fragen der Auslandseinsätze abzuweichen. Dafür bedarf es einer institutionellen Organisationsstruktur, die auf dem Prinzip der Integration aufbaut. Auf strategischer Ebene könnte diese integrierte Struktur im Auswärtigen Amt (AA) verortet werden, auf operativer Ebene im Verteidigungsministerium (BMVg). Solche Strukturveränderungen sind die institutionelle Grundbedingung für eine Umsetzung des im Weißbuch der Bundesregierung von 2006 geforderten Konzepts der vernetzten Sicherheit.
- ▶ Was in der operativen Praxis der Bundeswehr-Auslandseinsätze bislang an »ressortübergreifender Zusammenarbeit« praktiziert wurde, ist für die aktuellen Herausforderungen der Streitkräfte im Einsatz nicht mehr adäquat. Dasselbe gilt für die bisherige Fokussierung der Bundeswehr auf das rein militärische Mandat. Eine Option für die Bundesregierung wäre die Entwicklung einer Einsatzführungsstruktur, die zivile Kapazitäten für die Dauer der Einsätze in die militärischen Strukturen der Bundeswehr integriert.
- ▶ Gemäß der Planung der Bundeswehr sollen ihre Stabilisierungskräfte auf Stabilisierungsoperationen niedriger und mittlerer Intensität ausgerichtet werden. Ausgeblieben ist im Zuge der Transformation der Streitkräfte allerdings eine ausgewogene Weiterentwicklung bestimmter Fähigkeiten für Stabilisierungsoperationen, die bei den Auslandseinsätzen in zunehmendem Maße benötigt werden. Die Feldjägertruppe steht beispielhaft für die Problematik, dass spezifische Truppenteile intensiv gefordert werden, ohne dass man sie strukturell entsprechend ihrem erweiterten und veränderten Aufgabenspektrum ausgerichtet hätte. Die Realität in Afghanistan verdeutlicht zudem, dass eine Definition der Streitkräftekategorien, die allein unter militärischen Gesichtspunkten erfolgt, den Anforderungen des Einsatzes nur begrenzt gerecht wird. Ihre Fähigkeiten weiterentwickeln sollten die Streitkräfte vor allem in Fragen der Sicherheitssektorreform und der politischen Beratung der militärischen Kommandeure auf allen Ebenen.
- ▶ Unter den Bedingungen einer Operation zur Aufstandsbekämpfung wie in Afghanistan kann die Bundeswehr keinem Ansatz vertrauen, der sich ausschließlich auf militärische Präsenz stützt. Eine reaktive oder gar passive Operationsführung lässt das Risiko für die eingesetzten Soldaten mittelfristig kontinuierlich steigen. Auch durch hochentwickelte technische Maßnahmen des Eigenschutzes kann dies nicht kompensiert werden. Daher wird die politische Führung zukünftig vermehrt offensive Operationen unterstützen müssen. Kurzfristig kann sich dadurch das Einsatzrisiko zwar vergrößern, doch mittelfristig erhöht der Vorteil der Initiative innerhalb eines konsequent verfolgten ganzheitlichen Ansatzes die Sicherheit der beteiligten Streitkräfte insgesamt.
- ▶ Handlungsbedarf gibt es auch hinsichtlich der einsatzrechtlichen Grundlagen der Operationsführung. Die bestehenden gesetzlichen und politischen Auflagen beeinträchtigen die Operationsführung der eingesetzten Truppen in weiten Teilen, weil sie den militärischen Notwendigkeiten, die sich bei der Aufstandsbekämpfung ergeben, nicht gerecht werden. Beispielsweise behalten Vorschriften, die im Rahmen des Friedensbetriebs in Deutschland wirksam sind, in der Regel auch innerhalb der Einsatzgebiete ihre volle Gültigkeit und stellen so ein operatives Hindernis dar. Hier wird über die Erarbeitung von spezifischen Einsatzrechtsgrundlagen nachzudenken sein.

Das veränderte Aufgabenspektrum

In der heutigen Einsatzrealität der Bundeswehr in Afghanistan werden die Kommandeure beauftragt, Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen zeitgleich und koordiniert mit Kampfeinsätzen durchzuführen; darin liegt die entscheidende Neuerung der letzten Jahre. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Führung der Bundeswehr in dieser Zeit das Konzept der vernetzten Sicherheit und neue Krätekategorien für die Streitkräfte entwickelt.

Insgesamt hat sich das Aufgabenfeld der Bundeswehr im Einsatz binnen weniger Jahre drastisch gewandelt. 1993 wurden im Rahmen der Operation UNOSOM II in Somalia – deren Mandat sich auf Kapitel VII der UN-Charta stützte – zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg deutsche Streitkräfte zu einem bewaffneten Auslandseinsatz entsandt.¹ Die Bundeswehr-Soldaten unterlagen dabei restriktiven Einsatzregeln und dienten als reine »Unterstützer«, um einer indischen Infanteriebrigade den erforderlichen äußeren Rahmen für ihre Operationen zu bieten.² 1995 folgte der Bundeswehr-Einsatz in Bosnien (IFOR, später SFOR, heute Althea/EUFOR). Diese Operation wurde mit dem Ziel begonnen, das in Dayton unterzeichnete Friedensabkommen zu überwachen. 1999 nahm die Bundeswehr am Luftkrieg gegen Serbien teil. Nach Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Nato und der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien rückte die KFOR – ausgestattet wiederum mit einem Kapitel-VII-Mandat – unter deutscher Beteiligung im Kosovo ein. Die multinationale Truppe kontrolliert bis heute die Einhaltung des Abkommens und kooperiert mit zivilen Akteuren vor Ort. Grundlagen des Einsatzes sind ein sogenanntes »robustes« UN-Mandat sowie Einsatzregeln, mit denen die Durchsetzungsfähigkeit der KFOR garantiert werden soll. Sie verlangen, neben der Überwachung des Abkommens, vor allem eine Separation der Konfliktparteien und die Absicherung der Wiederaufbauarbeit in der Phase der Stabilisierung.³ Die KFOR-Mission basiert damit konzeptionell auf einer klaren Tren-

nung von Kampf- und Stabilisierungseinsatz. Unter ähnlichen Prämissen war auch der ISAF-Einsatz der Bundeswehr begonnen worden.

Allerdings hat sich in den vergangenen Jahren ein entscheidender Unterschied zwischen dem Kosovo- und dem Afghanistan-Einsatz herausgebildet – nämlich der zwischen »neutralem« Stabilisieren und partiischer Aufstandsbekämpfung. Insgesamt sind in der Einsatzrealität der ISAF-Mission die Grenzen des Neutralitätsprinzips im Rahmen von Stabilisierungsoperationen zunehmend überschritten worden.⁴ Bereits die mangelhafte Durchsetzungsfähigkeit von Operationen in Bosnien, Ruanda und Somalia hatte gezeigt, dass es nicht ausreicht, Kontingente lediglich mit größeren Befugnissen nach Kapitel VII der UN-Charta auszustatten. Vielmehr waren auch die Einsatzgrundsätze anzupassen. Daher wurden in Großbritannien Vorschriften für Stabilisierungsoperationen und *Peace Support Operations* (PSO), in den USA wiederum *Stabilization & Reconstruction* (S&R)-Konzeptionen entwickelt.⁵

Gemäß diesen Konzepten bedeutet »Stabilisierung«, ein unter Sicherheitsgesichtspunkten gefestigtes Umfeld zu schaffen, in dem politische und ökonomische Fortschritte erzielt werden können.⁶ Dazu gehören auf taktischer Ebene ausdrücklich auch offensive Einsätze. PSO umfassen außerdem den Aufbau von Sicherheitskräften des Einsatzlandes und militärische Operationen zur Bekämpfung von Terrorismus.

1 Vgl. Richard Connaughton, *Military Intervention and Peacekeeping. The Reality*, Hampshire/Burlington 2001, S. 117.

2 Vgl. »Bundeswehr in Somalia«, in: *Soldat & Technik*, (1993) 7, S. 416f.

3 Vgl. UN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999), 10.6.1999, S. 3.

4 Vgl. Henning-A. Frantzen, *NATO and Peace Support Operations 1991–1999. Policies and Doctrines*, New York 2005, S. 41.

5 *The National Security Strategy of the United States of America*, März 2006, <www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> (eingesehen am 16.6.2007), S. 16.

6 Vgl. British Ministry of Defence, *JDP 01 – Joint Operations*, <www.mod.uk/NR/rdonlyres/4070EDF0-DFAE-4F43-9AE0-C7916C2E8EF2/0/jdp01.pdf> (eingesehen am 15.7.2007), S. 1–7.

Tabelle 1
Entwicklung von Stabilisierungsoperationen nach 1990

	»Peacekeeping«	Stabilisierung / »Peace Enforcement«	Aufstandsbekämpfung
Status	Neutralität	Neutralität, aber Einsatz gegen Friedensstörer	Konfliktpartei auf Seiten der Regierung bzw. der UN
Einsatzregeln	Notwehrrecht	Durchsetzung des Mandats	offensive Gewaltanwendung gegen Aufständische
Auftrag	Trennung der Konfliktparteien	militärische Absicherung, subsidiäre Hilfeleistungen	militärische Absicherung, Kampf gegen Aufständische, ergänzende Hilfeleistungen
Verhältnis ziviler / militärischer Sektor	rein militärisch	Koordination beider Elemente	gemeinsame Operations- führung und Zieldefinition

Auch wenn häufig der Eindruck vermittelt wird, dass Stabilisierung und *Peace Enforcement* sich trennscharf von Kampfmaßnahmen etwa gegen Aufständische abgrenzen ließen, so gibt es in der Einsatzrealität doch einen fließenden Übergang. Vollzogen wird der qualitative Sprung von der einen in die andere Operationsform allerdings spätestens mit dem Auftreten einer oder mehrerer gutorganisierter Aufstands- bzw. Widerstandsbewegungen (*insurgencies*), die mit militärischer Gewalt ein politisches Ziel verfolgen.

Angeichts solcher Herausforderungen greifen Stabilisierungsansätze, die weitgehend auf eine unparteiische Präsenz vertrauen, deutlich zu kurz, ja gefährden das Leben der eingesetzten Soldaten. Diese Problematik ist in Deutschland bislang nicht ausreichend thematisiert worden. Auch die Grundlagenkonzeptionen der Bundeswehr gehen weiterhin von einer defensiven Operationsführung der internationalen Truppen aus.⁷ Und nach wie vor sind die Auslandseinsätze der Bundeswehr politisch eindeutig auf die Beteiligung an Stabilisierungsoperationen fokussiert.

Konzeptionelle Planungen und Einsatzrealität

Der Rollenwandel, den die deutschen Streitkräfte in den vergangenen Jahren erfahren haben, führte zu einer entsprechenden politischen Aufgabendefinition

⁷ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, HDv 100/100 – Truppenführung von Landstreitkräften, Dezember 2006 (vorläufige Fassung), Nr. 8035f.

in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 und dem Weißbuch von 2006. Diesen Grundlagen dokumenten zufolge ist die primäre Aufgabe der deutschen Streitkräfte die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie der Kampf gegen den internationalen Terrorismus.⁸ Die konzeptionelle Ausrichtung der Bundeswehr und die daraus erwachsenden Planungen für die Streitkräftestruktur sind hiervon stark beeinflusst.

Die Bundeswehr reagierte auf die Verbindung von politischen Direktiven, Etatzwängen und operativen Erfahrungen im Einsatz mit einer neuen Streitkräftestruktur und der Einrichtung der teilstreitkraft-übergreifenden Kategorien Eingreifkräfte, Stabilisierungskräfte und Unterstützungskräfte. Die Eingreifkräfte sollen für eine hochintensive, vernetzte Operationsführung ausgerüstet und ausgebildet, die Stabilisierungskräfte dagegen zur Durchführung längerfristiger Operationen niedriger und mittlerer Intensität befähigt werden.⁹ Dabei sind die Stabilisierungskräfte gemäß Bundeswehr-Konzeption mit den gleichen Waffensystemen wie die Eingreifkräfte ausgestattet – wenn auch mit abgestufter Fähigkeit zur vernetzten Operationsführung (NetOpFü) –, während die Unterstützungskräfte die Durchhaltefähigkeit der beiden anderen Krätekategorien sicherstellen sollen.

⁸ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 12; Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin 2003, S. 11.

⁹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin 2004, S. 25f.

Aufstandsbekämpfung fällt nach heutigem Verständnis der Bundeswehr konzeptionell in den Aufgabenbereich der Stabilisierungskräfte und dabei wiederum primär in die Zuständigkeit der Division Spezielle Operationen (DSO). Innerhalb der DSO, die sowohl aus Stabilisierungs- als auch aus Eingreifkräften besteht, ist die Luftlandebrigade 31 für Aufstandsbekämpfung und explizit für Operationen gegen irreguläre Kräfte vorgesehen. Die Brigade ist auf den Kampf gegen einen asymmetrischen Gegner spezialisiert und besteht aufgrund der sich daraus ableitenden Anforderungen fast ausschließlich aus Zeit- und Berufssoldaten. Leichtgepanzerte, mobile Fahrzeuge ermöglichen ihr ein hohes Maß an Beweglichkeit. Dank einer qualitativ hochwertigen infanteristischen Ausbildung sind die Soldaten der DSO in der Lage, bei Kampfeinsätzen ein breites Aufgabenspektrum abzudecken. Ausrüstung und Ausbildung befähigen sie zudem in besonderem Maße, die Soldaten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) operativ zu unterstützen. Zur Umsetzung ihres Auftrags wird die DSO regelmäßig durch Spezialisten aller Krätekategorien verstärkt, darunter etwa Experten für zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC). Der Kernauftrag dieser »Spezialisierten Kräfte« ist jedoch weiterhin – angesichts einer fehlenden ressortübergreifenden Grundlagenkonzeption – die rein militärische Bekämpfung von Aufständischen. Dabei erfordert Aufstandsbekämpfung ein wesentlich umfassenderes Fähigkeitspektrum der Streitkräfte; militärische Durchsetzungskraft allein reicht nicht aus.

Diskrepanz zwischen Krätekategorien und faktischen Anforderungen

Die Aufteilung in Stabilisierungs- und Eingreifkräfte lässt zudem erkennen, dass zwischen der Einsatzrealität der Bundeswehr und den Prioritätensetzungen in der Haushaltsplanung eine deutliche Diskrepanz besteht. Obwohl Stabilisierungseinsätze das eindeutig prägende Operationsmuster bei den Auslandsmissionen der Bundeswehr darstellen, genießen die Eingreifkräfte aufgrund ihrer erheblich teureren Ausstattung (die ihnen eine vernetzte Operationsführung ermöglicht) einen finanziellen Vorrang.¹⁰ Diese Maßgabe

muss unter dem Gesichtspunkt verstanden werden, dass zumindest ein Teil der Streitkräfte zur Interoperabilität mit den sicherheitspolitisch wichtigsten Verbündeten – Großbritannien und den USA – in Einsätzen der höchsten Intensität und zur Teilnahme an der *Nato Response Force* und den *EU-Battlegroups* befähigt werden soll.¹¹ Ansonsten ist die entsprechende Struktur auch ein Resultat haushaltspolitischer Zwänge.

Die von Stabilisierungsoperationen geprägte Einsatzrealität der Streitkräfte wird somit in den bestehenden Krätestrukturen nur unzureichend abgebildet. Die in Afghanistan gemachten Erfahrungen zeigen außerdem, dass in der dynamischen Einsatzrealität moderner Militäroperationen nicht immer eindeutig zwischen Operationsmustern hoher und niedriger Intensität unterschieden werden kann. Die Spannweite der parallel durchgeführten ISAF-Operationen reicht von humanitärer Hilfeleistung über Einsätze mit polizeilichem Charakter zum Schutz der Bevölkerung bis hin zu gemeinsamen Operationen mit der Afghanischen Nationalarmee (ANA) und eigenständigen Kampfeinsätzen. Darüber hinaus müssen die Soldaten vermehrt administrative Funktionen der Daseinsvorsorge übernehmen und den Aufbau des nationalen Sicherheitssektors koordinieren; in Konkurrenz zu den Aufständischen werben sie um die Zustimmung der Bevölkerung. Dabei wird die Koordination der vor Ort verfügbaren Kräfte durch eine multinationale Zusammensetzung von Truppenverbänden erschwert. Im Rahmen des Wiederaufbaus schließlich müssen die Streitkräfte ihre Vorgehensweise mit der zivilen Seite – nationalen, multinationalen und Nichtregierungsorganisationen – abstimmen.

Veränderte Einsatzrealität: Das Konzept der vernetzten Sicherheit

Die Auslandsmissionen der Bundeswehr in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass operativ nicht mehr trennscharf zwischen verschiedenen Einsatzphasen – etwa humanitärer Hilfe und intensiven Gefechten – unterschieden werden kann.¹² Die Überdehnung der Operationsräume und ständige abrupte Lageveränderungen bringen es gleichzeitig mit sich,

¹⁰ Vgl. Benjamin Schreer, »Die Transformation des Heeres«, in: Joachim Krause/Jan C. Irlenkaeuser (Hg.), *Bundeswehr – die nächsten 50 Jahre. Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert*, S. 181–191 (188).

¹¹ Vgl. BMVg, *Weißbuch 2006* [wie Fn. 8], S. 101.

¹² Vgl. Charles C. Krulak, »The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War«, *Marines Magazine*, (Januar 1999), <www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm> (eingesehen am 25.10.2007).

dass die Handlungen einzelner Checkpoint- und Patrouillenführer eine erhöhte Bedeutung gewinnen. Abläufe auf taktischer Ebene, beispielsweise das Fehlverhalten einer Patrouille, können heute – verstärkt durch die Multiplikationsmacht der Medien¹³ – eine erhebliche Wirkung auf die öffentliche Meinung sowohl im Einsatz- als auch im Heimatland entfalten.¹⁴

Die aus der Einsatzrealität resultierenden Herausforderungen betreffen jedoch auch die operative, strategische und politische Ebene.¹⁵ Die amerikanischen und britischen Konzeptionen zur Aufstandsbekämpfung versuchen, diese Anforderungen zu operationalisieren. Sie thematisieren erstens die Notwendigkeit, das Zentrum der gegnerischen Kraftentfaltung zu identifizieren und so den dagegen gerichteten eigenen Operationsschwerpunkt festzulegen. Zweitens geht es um die taktischen Einsatzgrundlagen, die sich daraus für die verwendeten Kräfte und Mittel ergeben, sowie um die Frage, wie sich in der Praxis ein »ganzheitlicher Ansatz« umsetzen lässt.

Für die Bundesregierung ist die Basis zur Formulierung eines ganzheitlichen Ansatzes das im Weißbuch geforderte Konzept der vernetzten Sicherheit. Dieses gewichtet die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Dimensionen von Sicherheit und Wiederaufbau gleich stark und setzt einen Schwerpunkt bei der zivil-militärischen Aufbauarbeit.¹⁶ Das Konzept ist bislang allerdings ein theoretisches Konstrukt mit wenig Wirkung im Einsatz geblieben. Daher erscheint im internationalen Umfeld auch das deutsche Drängen auf eine umfassende Strategie der Nato wenig glaubwürdig. Ein solcher integrierter Ansatz ist jedoch auf nationaler und internationaler Ebene der Schlüssel zu einer erfolgreichen Durchführung von komplexen Operationen wie in Afghanistan.

Vernetzte Sicherheit geht über die bloße Zusammenarbeit einzelner Ministerien weit hinaus. Die Realisierung eines ganzheitlichen Ansatzes¹⁷ verlangt die Integration der »Operationsführung« der verschiedenen Ressorts, die Zusammenlegung ihrer fachlich

jeweils zuständigen Organisationseinheiten unter zentraler Leitung und die gemeinsame tägliche Arbeit unter Einbringung der jeweiligen Expertise. Dieser Ansatz zieht Folgen für den traditionellen militärischen Führungsprozess nach sich – er muss modifiziert und durch ein stark wissens- und bewertungs-basiertes Element ergänzt werden. Entscheidend ist nicht, welches Ressort eine Operation führt und koordiniert. Wichtig ist vielmehr, dass alle eingesetzten Mittel einer gemeinsamen Führung unterliegen und im Sinne des Konzepts der vernetzten Sicherheit kohärent angewendet werden.

Eigenschutz vor Glaubwürdigkeit?

Die Bundeswehr sieht sich in Afghanistan mit einem Gegner konfrontiert, der mittels asymmetrischer Vorgehensweisen auf ihren strategischen Schwachpunkt zielt: den Verlust von Soldaten. Die Aufständischen arbeiten bewusst darauf hin, die innenpolitische Stimmung in den Herkunftsländern der ISAF-Streitkräfte zu beeinflussen.¹⁸ Als Reaktion darauf räumen die Kommandeure im Einsatz dem Schutz der Truppen einen klaren Vorrang ein. Die Soldaten leben zum großen Teil in befestigten Feldlagern und bewegen sich ausschließlich in geschützten Fahrzeugen oder in der Luft. Weil daher der Kontakt zur Bevölkerung immer geringer wird, bleiben wichtige Informationen aus, etwa Warnungen vor Anschlägen. Das wiederum erhöht die von Attentätern und anderen Angreifern ausgehende Gefahr. Die Streitkräfte stehen hier vor einem nur schwer auflösbaren Dilemma.

Das amerikanische Konzept zur Aufstandsbekämpfung – das aus den Schwierigkeiten des Irak-Feldzugs heraus entstanden ist – versucht diesem Problem zu begegnen, indem es einen klaren Schwerpunkt auf den Kontakt mit der Zivilbevölkerung legt. Die Soldaten leben zusammen mit irakischen Sicherheitskräften und sind in Einheiten bis maximal Kompaniestärke in zentralen Gebäuden nahe der Bevölkerung untergebracht. Sie sind regelmäßig auf Patrouille,¹⁹ und zwar zu Fuß, nur in Ausnahmefällen mit Fahrzeugen. Da die Soldaten ständig im selben Gebiet operieren, können sie Kontakte zu den Einheimischen aufbauen, sie »erhalten ein Gesicht«. Solche persön-

¹³ Arthur P. Brill, Jr., »The Three-Block-War«, in: *Sea Power*, (November 1999), S. 44–46 (45).

¹⁴ Vgl. David Kilcullen, »Counter-Insurgency Redux«, in: *Survival*, (Winter 2006–07), S. 111–130 (118).

¹⁵ Hans-Otto Budde, »Aktuelle Aspekte zur Transformation des Deutschen Heeres«, in: *Jahrbuch der Clausewitz-Gesellschaft* 2005, S. 105–123 (110).

¹⁶ Vgl. BMVg, *Weißbuch 2006* [wie Fn. 8], S. 25f.

¹⁷ Vgl. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz am 10.2.2007, <www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=de&id=178&> (eingesehen am 25.10.2007).

¹⁸ Vgl. Greg Mills, »Calibrating Ink Spots. Filling Afghanistan's Ungoverned Spaces«, in: *RUSI-Journal*, 151 (August 2006) 4, S. 16–25 (21).

¹⁹ Vgl. Department of the Army, *FM 3-24 Counterinsurgency*, Washington 2006, S. A5.

lichen Verbindungen zur afghanischen Bevölkerung sind ein wichtiger Faktor, um sich ein besseres Bild von den Aktivitäten gegnerischer Kräfte machen zu können. Die Kehrseite ist – zumindest kurzfristig – eine deutlich höhere Verwundbarkeit.²⁰

Im Wesentlichen formulieren die amerikanischen und britischen Konzepte zur Aufstandsbekämpfung drei Anforderungen: Erstens bedarf es einer ganzheitlichen, zumindest aber koordinierten Anstrengung aller nationalen Instrumente im Einsatzland, zweitens muss der Primat der Politik auf allen Ebenen – taktisch, operativ, strategisch – gewährleistet sein,²¹ und drittens hat sich die Operation schwerpunktmäßig auf die Bevölkerung zu fokussieren.²²

Die Bevölkerung als Schlüssel zum Erfolg

Die asymmetrische Kampfweise der Aufständischen zielt darauf, mit Guerillakriegsführung und Terrorakten Abnutzungseffekte bei einem Gegner zu erreichen,²³ der über mehr Ressourcen, Personal und Material verfügt und ihnen im offenen Kampf meist überlegen ist. Dazu benötigen sie den Rückhalt oder zumindest die Duldung von Teilen der Bevölkerung. Sie sind darauf angewiesen, dass ihnen Rückzugsräume, Verpflegung, Nachschub und moralische Unterstützung geboten werden. Die grundlegende Prämisse von Konzeptionen zur Aufstandsbekämpfung lautet daher, dass eine Gruppierung irregulärer Kräfte besiegt werden kann, wenn man ihr diese Unterstützung erfolgreich streitig macht.²⁴ Eines der vorrangigen Ziele der Operationsführung muss es also sein, die einheimische Zivilbevölkerung für die ISAF-Truppen zu gewinnen.²⁵

Faktisch konkurrieren in Afghanistan Regierung und Aufständische um die Gunst der Bevölkerung. Im Kampf um deren »hearts and minds« sind für die

Operationsführung einerseits harte Faktoren wichtig, also etwa ökonomische Fortschritte und militärische Sicherheit, andererseits aber auch weiche Aspekte wie zum Beispiel ein respektvolles Verhalten gegenüber Einheimischen.²⁶ Ein weiteres Ziel besteht darin, dass die von den internationalen Truppen unterstützte Regierung in der Bevölkerung als legitim und durchsetzungsfähig angesehen wird.

Dies macht umso deutlicher, dass jede Operation zur Aufstandsbekämpfung auf allen Ebenen politisch geführt und mit sämtlichen betroffenen Ressorts koordiniert werden muss. Auch darin liegt ein qualitativer Unterschied zu *Peacekeeping*- und Stabilisierungsoperationen, bei denen der politische Anteil in der konkreten Operationsführung deutlich geringer ist. Ein militärischer Erfolg über Aufständische kann hilfreich sein, um die Initiative zu gewinnen; er ist allerdings bedeutungslos, wenn das übergeordnete politische Ziel nicht erreicht wird. Diese Einsicht hat klare Konsequenzen für die militärische Operationsführung.

Erstens ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entscheidend.²⁷ Die Einhaltung dieses Prinzips (die sich aus der Bindung an deutsches wie internationales Recht ergibt) wird wegen der damit einhergehenden Pflicht zur militärischen Zurückhaltung zwar oftmals den maximal möglichen operativen Effekt verhindern.²⁸ Zu berücksichtigen ist allerdings, dass eine Operation, die unter militärischen Gesichtspunkten erfolgreich sein mag, letztlich doch einer Niederlage gleichkommt, wenn die Zahl der zivilen Opfer oder die Art der Einsatzführung einen verstärkten Widerstand in der Bevölkerung nach sich zieht.²⁹ Der maximal erzielbare militärische Erfolg muss also stets in direkter Abhängigkeit von den antizipierten Auswirkungen auf die Bevölkerung bewertet werden.

²⁰ Vgl. »Troops at Baghdad Outposts Seek Safety in Fortifications«, in: *Washington Post*, 8.5.2007.

²¹ Vgl. Alexander Alderson, »Revising the British Army's Counter-Insurgency Doctrine«, in: *RUSI-Journal*, 152 (August 2007) 4, S. 6–11 (8).

²² Vgl. Kalev I. Sepp, »Best Practices in Counterinsurgency«, in: *Military Review, Special Edition – Counterinsurgency Reader*, Oktober 2006, S. 8–12 (9).

²³ Vgl. BMVg, HDv 100/100 [wie Fn. 7], Nr. 8042.

²⁴ Vgl. David Galula, *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*, Westport 2006, S. 4.

²⁵ Vgl. Gavin Bulloch, »Military Doctrine and Counterinsurgency: A British Perspective«, in: *Parameters*, (Sommer 1996), S. 4–16 (7).

²⁶ Vgl. Austin Long, *On »Other War«. Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*, Santa Monica/Arlington/Pittsburgh 2006, S. 21–33.

²⁷ Vgl. Warren Chin, »British Counter-Insurgency in Afghanistan«, in: *Defence & Security Analysis*, 23 (Juni 2007), S. 201–225 (203).

²⁸ Vgl. BMVg, HDv 100/100 [wie Fn. 7], Nr. 13027; Bundesministerium der Verteidigung, *Einsatzkonzept Operationen gegen Irreguläre Kräfte*, Dezember 2005, S. 7.

²⁹ Vgl. David H. Petraeus, »Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq«, in: *Military Review, Special Edition – Counterinsurgency Reader*, Oktober 2006, S. 45–55 (48f).

Tabelle 2

Kräfteansatz verschiedener internationaler Einsätze

Mission	Stärke (maximal, gerundet)	Bevölkerung im Einsatzgebiet ^a	Verhältnis Soldaten/Einwohner
UNOSOM II (Somalia)	28 000 ^b	7 Millionen	4/1000
KFOR (Kosovo)	50 000 ^c	2,1 Millionen	23,8/1000
Operation Iraqi Freedom (Irak)	160 000 ^d	27 Millionen	5,9/1000
ISAF (Afghanistan)	47 000 ^e	30 Millionen	1,6/1000

a Quelle: Auswärtiges Amt, <www.auswaertiges-amt.de>.

b Vgl. Somalia – UNOSOM II, Prepared by the Department of Public Information, United Nations, <www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosom2p.htm>.

c Vgl. »Die Partnerschaft für den Frieden und das Österreichische Bundesheer (IV)«, <www.bundesheer.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=350>.

d Vgl. »Petraeus Urges Halt in Weighing New Cut in Force«, in: *The New York Times*, 9.4.2008.

e Vgl. »International Security Assistance Force«, <www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf>.

Zweitens steigt die Bedeutung nichtmilitärischer Mittel. Grundlegende Voraussetzung für einen Erfolg ist, dass sich die Lage der Bevölkerung verbessert. Den Widerstand durch gutes Regieren und die Gewährleistung von Sicherheit zu marginalisieren ist wichtiger, als ihn mit militärischer Gewalt zu brechen.³⁰ Dies bedeutet drittens, dass der Schutz und die Kontrolle der Bevölkerung die Hauptaufgaben für die regierungstreuen Sicherheitskräfte und die internationalen Truppen darstellen.³¹ Daher bedarf es auch einer ständigen Präsenz in der Fläche, mit der die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung gefördert wird.³² Militärische Operationen sind zwar weiterhin nötig, um den Aufständischen Rückzugsmöglichkeiten zu nehmen, ihre Operationsfähigkeit zu schwächen und den Einheimischen gegenüber Entschlossenheit zu demonstrieren. Die Bevölkerung ist aber nicht mehr bloß ein Einzelfaktor, sondern Schwerpunkt der Operationsplanung, die alle Instrumente staatlichen Handelns umfassen und politisch hochsensitiv sein muss. Hierfür bedarf es allerdings eines großzügigen Kräfteansatzes.

Dies steht im Widerspruch zu dem teilweise eklatanten Mangel an Truppen und Ausrüstung in der Einsatzrealität von ISAF. Der gemeinsam beschlosse-

nen Nato-Festlegung der militärischen Mindestanforderungen an Truppen und Ausrüstung ist bis heute nicht entsprochen worden.³³ Wie Tabelle 2 zeigt, ist der Kräfteansatz im Rahmen von ISAF deutlich geringer als bei vergleichbaren militärischen Interventionen der westlichen Staatengemeinschaft in der Vergangenheit.

Die Zahlen verdeutlichen die Beschränktheit des Truppenansatzes für ISAF, das bestehende Missverhältnis zwischen Auftrag und Mitteln und die sich daraus ableitende Notwendigkeit, größere zivile und militärische Ressourcen bereitzustellen, will man die Erfolgsaussichten der Mission verbessern.³⁴

Die gegenwärtigen Kapazitätsprobleme zwingen ISAF zu einer Vorgehensweise, bei der je nach Region vor allem die *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) eine zentrale Rolle spielen, mit den *Afghan Development Zones* (ADZ) aber auch geographische Schwerpunkte mit verstärkter Aufbau- und Entwicklungsarbeit gebildet wurden. Letztere sollen als »Inseln der Stabilität«³⁵ dienen, da eine flächendeckende Präsenz der PRT mit den bislang zur Verfügung stehenden Mitteln nicht zu realisieren ist.³⁶ Noch heute gibt es nicht in jeder Provinz ein PRT. Darüber hinaus fehlt es an Ausrüstung

30 Vgl. Kilcullen, »Counter-Insurgency Redux« [wie Fn. 14], S. 117.

31 Vgl. Andrea M. Lopez, »Engaging or Withdrawing, Winning or Losing? The Contradictions of Counterinsurgency Policy in Afghanistan and Iraq«, in: *Third World Quarterly*, 28 (2007), S. 245–260 (249).

32 Vgl. Nora Bensahel, »Preventing Insurgencies after Major Combat Operations«, in: *Defence Studies*, (September 2006), S. 278–291 (285).

33 Vgl. Pressekonferenz von General McNeill, COMISAF, am 5.6.2007, <www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3980> (eingesehen am 27.8.2007).

34 Vgl. James T. Quinlivan, »Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operations«, in: *RAND Review*, (Sommer 2003), S. 28f.

35 Vgl. Mills, »Calibrating Ink Spots« [wie Fn. 18], S. 18.

36 Vgl. Michael Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 33/2005), S. 10f.

wie leichten und mittleren Helikoptern für den taktischen Lufttransport, der in einem schwer zugänglichen Land wie Afghanistan von besonderer Bedeutung ist.³⁷

Regionale Schwerpunktsetzungen

Welche Konsequenzen der Versuch haben kann, mit nur wenigen Truppen einen auf den Schutz der Bevölkerung ausgerichteten Ansatz zur Aufstandsbekämpfung umzusetzen, zeigt die wenig erfolgreiche *platoon-house*-Strategie. Sie wurde nach Ausweitung des ISAF-Einsatzes auf Südafghanistan 2006 anfänglich von den britischen Kommandeuren in der Provinz Helmand verfolgt. Auf Bitten des gefährdeten Provinzgouverneurs und besorgter Distriktbeamten verteilten die britischen Streitkräfte ihre Einheiten auf kleine Stützpunkte in Zentren von Distrikthauptstädten wie Sangin und Musa Qala.³⁸ Das Ergebnis bestand darin, dass sich diese – jeweils mit rund 40 Soldaten besetzten – Stützpunkte kontinuierlich gegen angreifende Taliban und von ihnen rekrutierte Kämpfer verteidigen mussten. Aufgrund fehlender Reserven waren sie dabei auf beständige Luft- und Artillerieunterstützung angewiesen. Diese wiederum brachte die Zivilbevölkerung in Gefahr und zerstörte Teile der Infrastruktur.³⁹ Wiederaufbau fand unter solchen Umständen nicht statt.

Als Reaktion auf das Scheitern der *platoon-house*-Strategie entwickelte die britische ISAF-Führung das Konzept der *Afghan Development Zones*. Kernziel war, die geringen verfügbaren Kapazitäten möglichst effektiv einzusetzen.⁴⁰ Das Konzept ist eng verbunden mit der Schaffung der *Policy Action Group*, die unter dem Vorsitz des afghanischen Präsidenten Hamid Karzai oder seines Sicherheitsberaters wöchentlich alle relevanten Minister, Botschafter und Kommandeure in einem »development war cabinet«⁴¹ versammelt und die Auf-

bauarbeit vor allem in Schlüsselgebieten der Aufständischen koordinieren soll.⁴²

Die deutschen Kommandeure verfolgen im Rahmen des ISAF-Einsatzes seit einiger Zeit ganz ähnliche Konzepte. Diese sehen vor, Zonen der Sicherheit zu schaffen, in denen unter militärischem Schutz konzentrierte Aufbauhilfe geleistet und sichtbar gemacht werden kann.⁴³ Ausgehend von diesen Zonen sollen sich dann weitere Stabilitätsfortschritte einstellen.⁴⁴ Dazu soll in mehreren Schritten vorgegangen werden: Nachdem die ISAF militärisch die Kontrolle über einen bestimmten Kernbereich hergestellt hat, gewährleistet sie in einer zweiten Phase flächendeckende Sicherheit durch gemeinsame Patrouillen mit afghanischen Kräften. In diesem geschützten Umfeld realisieren zivil-militärische Wiederaufbauteams Projekte mit schnell sichtbaren Ergebnissen (*Quick Impact Projects*), um der Bevölkerung das ISAF-Engagement vor Augen zu führen. Mobile ISAF-Kräfte bleiben auch danach in der Region, um punktuell auf etwaige Taliban-Angriffe reagieren zu können, während afghanische Einheiten für den unmittelbaren Schutz in der Fläche verantwortlich sind.⁴⁵ Staatliche und zivile Hilfsorganisationen starten unterdessen in den gesicherten Zonen mittel- und langfristige Projekte zur nachhaltigen Entwicklung, die als »Leuchttürme« eine Vorbildfunktion für andere, noch nicht berücksichtigte Regionen haben sollen.

Der Nachteil solcher regionalen Schwerpunktbildungen besteht in der Konzentration auf wenige Räume, mit der die Preisgabe größerer Landstriche bis zur Erweiterung der Zonen einhergeht.⁴⁶ Generell ist zu bedenken, dass der Mangel an verfügbaren Kräften eine wesentliche Ursache für das Erstarken der afghanischen Aufstandsbewegung darstellt.

37 Vgl. »We Need More Troops to Defeat the Taleban, Says NATO Chief«, in: *The Times*, 7.9.2006.

38 Vgl. »Karzai Blamed for »Hellhole« Strategy«, in: *The Sunday Times*, 17.9.2006.

39 Vgl. House of Commons, Defence Committee, *UK Operations in Afghanistan. Thirteenth Report of Session 2006–07*, London 2007, S. Ev 53.

40 »Focus: Taking the Fight to the Taliban«, in: *The Sunday Times*, 18.6.2006.

41 Mills, »Calibrating Ink Spots« [wie Fn. 18], S. 18.

42 Vgl. David Richards, »A Firm Foundation«, *NATO Review*, Frühjahr 2007, <www.nato.int/docu/review/2007/issue1/english/art1.html> (eingesehen am 22.8.2007).

43 Zur Zielsetzung derartiger Operationen vgl. Mills, »Calibrating Ink Spots« [wie Fn. 18], S. 18.

44 Vgl. BMVg, *Operationen gegen Irreguläre Kräfte* [wie Fn. 28], S. 17.

45 Vgl. Greg Mills/Terrence McNamee/Denny Lane, »Security Vortex, Warlords and Nation Building«, *The National Interest Online*, 9.1.2006, <www.rusi.org/news/ref:N454899C5DABDA/> (eingesehen am 25.10.2007).

46 Vgl. »You Get Battle-Inoculated Pretty Quickly. British Forces' Determination Is Undermining Rebel Credibility«, in: *The Times*, 20.9.2006.

Aufstandsbekämpfung in Afghanistan

Die Aufstandsbewegung

Die Aufstandsbewegung in Afghanistan ist in ihrer Struktur äußerst heterogen. Zu Beginn der *Operation Enduring Freedom* (OEF) im Oktober 2001 bestanden die organisierten terroristischen und kriminellen Gruppierungen aus drei Hauptkomponenten: afghanischen Taliban, ausländischen Unterstützern der Taliban und jenen Ausländern, die in den Trainingslagern der al-Qaida ausgebildet worden waren.⁴⁷

Die Taliban-Bewegung stellt ein Sammelbecken mit einem weitgehend einheitlichen ideologischen Überbau dar, in dem Oppositionelle und teilweise radikale Kräfte mit unterschiedlichen Motiven zusammenfinden.⁴⁸ Dabei ist die Aufstandsbewegung keineswegs homogen organisiert; in großen Teilen fehlt ihr eine hierarchische Führungsstruktur, die ein einheitliches Handeln ermöglichen würde. Die Taliban bieten heute eher einen ideologischen Rahmen für den Kampf gegen ISAF und afghanische Regierung; sie sind weitgehend dezentral strukturiert und daher schwer zu bekämpfen.⁴⁹ ISAF-Offiziere gehen davon aus, dass die Bewegung selbst bei einer Zerschlagung der Führungsstrukturen weiter operieren könnte. In der Tat hat etwa die Tötung einer Vielzahl hoher Taliban-Führer keine Verbesserung der Sicherheitslage in Afghanistan bewirkt.⁵⁰

Die Taliban gliedern sich in sehr unterschiedliche Fraktionen. In Helmand beispielsweise hat die Bewegung einen stark zivilen Charakter. Die Taliban konnten hier eine ausgeprägte Parallelstruktur aufbauen.⁵¹ Allerdings haben sie in nahezu jeder Provinz des

Landes solche Strukturen errichtet – dies geht so weit, dass mitunter sogar »Schattengouverneure« eingesetzt werden. Die operative Führung der radikalen Taliban erfolgt durch Regionalräte in Pakistan. Eine effektive Kontrolle üben diese Räte aber wahrscheinlich nur im Süden und Osten Afghanistans aus.⁵² Hinzu kommt eine größere Anzahl von Feldkommandeuren, deren Loyalität zur Taliban-Führung jedoch unbeständig ist. Rekrutierung und Ausbildung finden primär im pakistanischen Rückzugsraum statt, wo sich die Taliban relativ ungestört bewegen können – trotz einiger Bemühungen der dortigen Regierung, dies zu unterbinden. In den Stammesgebieten auf der pakistanischen Seite der Grenze unterhalten die Taliban eigene Lager, die zur Ausbildung neuer Kämpfer und als Einsatzbasis für ihre Operationen genutzt werden.

Bis heute sind die Taliban aber nur ein Teil der Aufstandsbewegung, auch wenn sie zweifellos eine bestimmende Rolle spielen. Hinzu kommen Freiwillige, die al-Qaida zugerechnet werden und in Afghanistan – ähnlich wie die ausländischen Dschihadisten im Irak – den Kampf gegen den Westen suchen.⁵³ Der Aufstand speist sich zudem aus Kämpfern, die in örtlichen Stämmen verwurzelt sind, von dort aus operieren und nur teilweise der Führung der Taliban unterstehen. Ihr Handeln wird maßgeblich von lokalen Interessen bestimmt. Ein weiteres Aufstandspotential erwächst aus dem Umfeld der Drogenhändler und regionalen Machthaber. Genau wie einige Taliban-Kommandeure rekrutieren sie für ihre Milizen Personal aus dem lokalen Milieu, wo sich angesichts fehlender wirtschaftlicher Perspektiven und einer vergleichsweise guten Bezahlung durch die Auftraggeber eine große Gefolgschaft gewinnen lässt.

Im Jahr 2006 mussten die Taliban schwere Verluste und eine Schwächung ihrer Kommandostruktur hinnehmen,⁵⁴ nachdem sie damals bewusst die offene Konfrontation mit der ISAF gesucht hatten – etwa bei

⁴⁷ Vgl. Stephen Biddle, »Afghanistan and the Future of Warfare«, in: *Foreign Affairs*, (November/Dezember 2003), S. 31–46 (34).

⁴⁸ Vgl. Thomas Ruttig, *Die Taleban nach Mulla Dadullah. Ihre Strukturen, ihr Programm – und ob man mit ihnen reden kann*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP-Aktuell 31/2007), S. 3.

⁴⁹ Vgl. Citha D. Maass, *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 4/2007), S. 22.

⁵⁰ Interview mit ISAF-Offizier in Mazar-i-Sharif, 14.12.2007.

⁵¹ Vgl. »Das ist keine Option«, Interview mit Ali Jalali im Deutschlandfunk, 9.10.2007, <www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/678567/> (eingesehen am 26.4.2008).

⁵² Vgl. Ruttig, *Taleban nach Mulla Dadullah* [wie Fn. 48], S. 2.

⁵³ Vgl. Guido Steinberg, *Die irakische Aufstandsbewegung. Akteure, Strategien, Strukturen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2006 (SWP-Studie 27/2006), S. 6.

⁵⁴ Vgl. »Wir dürfen nicht auf einen militärischen Sieg über die Taliban hoffen«, Interview mit Tom Koenigs, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.10.2007.

den Kämpfen während der Operation »Medusa«,⁵⁵ die von Nato-Streitkräften und afghanischen Truppen im Raum Kandahar durchgeführt wurde. Mittlerweile lässt sich feststellen, dass die Taliban ihre operative Vorgehensweise verändert haben. Von den Aufständischen im Irak haben sie nicht nur effektivere Taktiken (Sprengfallen, Selbstmordanschläge, Entführungen) übernommen; sie verwenden nun auch qualitativ besseres Material, beispielsweise hochentwickelte Sprengsätze.⁵⁶ Dies bedeutet, dass die Aufständischen sich wieder in erster Linie unkonventioneller militärischer Taktiken und Mittel bedienen.⁵⁷ Inzwischen haben sie sich völlig auf weitgehend unabhängig voneinander operierende Zellen verlegt. Diese planen und organisieren vor allem im Süden und Osten des Landes Selbstmordattentate gegen ISAF-Truppen und afghanische Sicherheitskräfte. Darüber hinaus setzen sie ferngezündete unkonventionelle Sprengvorrichtungen (*improvised explosive devices, IED*) gegen Patrouillen sowie Konvois ein und greifen sporadisch Stützpunkte mit Raketen und Panzerfäusten an. Einer direkten Konfrontation mit den ISAF-Truppen gehen sie aber nach Möglichkeit aus dem Weg.⁵⁸

Ziel der Aufständischen ist es, die technisch weit überlegenen westlichen Streitkräfte in einen langwierigen Abnutzungskrieg zu verwickeln und so eine Stabilisierung Afghanistans unmöglich zu machen. Dabei hat ihr Vorgehen nicht nur eine militärische, sondern in zunehmendem Maße auch eine politische Dimension – dies zeigt sich etwa daran, dass die Aufständischen ihre Angriffe zeitlich offenbar viel stärker als früher an aktuellen politischen Ereignissen und Debatten in den ISAF-Ländern ausrichten. Es liegt auf der Hand, dass es ihnen um das mediale Echo geht, welches sich etwa mit der Entführung oder Ermordung westlicher Staatsbürger erzeugen lässt.⁵⁹

55 Operation »Medusa« wurde aus Sicht der ISAF erforderlich, weil die Taliban dabei waren, Kandahar einzuschließen und von der Außenwelt abzunabeln.

56 Vgl. »Taliban sollen iranische Waffen beziehen«, *sueddeutsche.de*, 31.5.2007, <www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/467/116351> (eingesehen am 4.9.2007).

57 David Galula, *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*, Westport 2006, S. 4; Petraeus, »Learning Counterinsurgency« [wie Fn. 29], S. 2–12.

58 Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, »Ende einer Illusion. Keine »Friedensdividende«, nirgends: Die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland macht einen großen Bogen um die Wirklichkeit«, in: *Internationale Politik*, (Januar 2008), S. 96–101 (97).

59 Vgl. »Afghanistan: Steuern die Taliban die deutschen Medien?«, *ZET online*, 26.7.2007, <www.zeit.de/news/artikel/

Auch die deutschen Kontingente im Norden des Landes müssen sich bei der Auseinandersetzung mit Aufständischen auf diese neue Einsatzwirklichkeit einstellen.⁶⁰ Zwar zeichnet sich das primäre Operationsgebiet der Bundeswehr in Nordafghanistan noch durch ein – verglichen mit dem Rest des Landes – relativ hohes Maß an Sicherheit aus. Doch auch hier verschlechtert sich die Lage zusehends. In ganz Afghanistan hat sich die ISAF-Mission seit 2006 von einer reinen Stabilisierungsoperation zu einem Einsatz mit dem Schwerpunkt Aufstandsbekämpfung entwickelt.

»Rules of Engagement«

Die operative Einsatzrealität widerlegt also die in Deutschland vorherrschende Wahrnehmung, dass allein OEF offensive Aktionen gegen Taliban und al-Qaida durchführe, während ISAF lediglich für Stabilisierungsmaßnahmen verantwortlich sei. Auch einsatzrechtlich ist diese vermeintliche Aufgabenteilung spätestens seit der Überarbeitung des Nato-Operationsplans im Jahr 2005 hinfällig. ISAF wurde damals im Zuge der Süd- und Osterweiterung ihres Zuständigkeitsgebiets mit robusteren Einsatzregeln ausgestattet, was gemeinsame Operationen mit ANA-Truppen im Süden Afghanistans ermöglichte. Während die ISAF anfänglich Waffengewalt nur in Notwehr- oder Nothilfesituationen zur Abwehr eines gegenwärtigen Angriffs anwenden durfte, ist sie seit 2005 zu präemptivem Handeln im Rahmen von sogenannten *security operations* ermächtigt. In der Einsatzrealität gibt es seitdem keinen substantiellen Unterschied mehr zwischen OEF-Operationen und *security operations* der ISAF.⁶¹ ISAF führt mittlerweile auch gezielte Operationen gegen Taliban-Führer durch, womit sich das Tätigkeitsspektrum dem der OEF nahezu vollständig angeglichen hat.⁶²

Im Rahmen der veränderten Nato-Einsatzregeln haben allerdings eine Reihe von Staaten aus politischen Gründen Restriktionen für ihre Truppenkontingente festgelegt. Diese Beschränkungen können geographischer, qualitativer oder quantitativer Art

2007/07/26/2346569.xml> (eingesehen am 9.10.2007).

60 Interview mit ISAF-Offizier in Kabul, 21.9.2007.

61 Vgl. Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), *NATO OPLAN 10302 (Rev. 1)*, Mons 2005, S. 1, 4.

62 Vgl. »Auch über Panzer nachdenken«. Im Gespräch: Der deutsche ISAF-General Bruno Kasdorf über künftige Aufgaben der Bundeswehr und die Bewegungen der Aufständischen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.1.2008.

sein. Die deutsche Politik hat insbesondere in drei Bereichen Vorgaben gemacht, die die militärische Operationsführung einschränken: Bundeswehr-Soldaten nehmen nicht aktiv an der Drogenbekämpfung teil, sie wenden Gewalt ausschließlich nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips an, und sie operieren in der Regel nur in den ISAF-Regionen Nord und Kabul.⁶³

Aufstandsbekämpfung und ressortübergreifende Zusammenarbeit

Aufstandsbekämpfung erfordert einen auf Wirksamkeit ausgerichteten Einsatz aller zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel.⁶⁴ Eine bloße Koordination zwischen den beteiligten Stellen bzw. eine klassische ressortübergreifende Zusammenarbeit greift hier zu kurz; grundlegende Voraussetzung ist vielmehr eine gemeinsame Zieldefinition. Gerade damit aber tun sich die verschiedenen betroffenen Ministerien besonders schwer, wie die bei den bisherigen Auslandseinsätzen der Bundeswehr gemachten Erfahrungen zeigen. Schon die Erstellung eines gemeinsamen Lagebildes durch alle am ISAF-Einsatz beteiligten Bundesressorts gestaltet sich schwierig. Noch viel problematischer ist es, eine Verständigung über den anzustrebenden Zielzustand zu erreichen.

Gerade am Beispiel Afghanistans erweist sich, dass solche Auslandseinsätze nur dann Erfolgchancen haben, wenn neue Formen der interministeriellen Kooperation entwickelt werden. Bislang beschränkt man sich vielfach darauf, die im Inland erprobte Verfahrenspraxis auf den Einsatz zu übertragen. Im Rahmen der Aufstandsbekämpfung bedarf es jedoch drastisch verkürzter administrativer Abläufe⁶⁵ – die Zeiteffektivität muss gesteigert, der Verwaltungsaufwand entsprechend reduziert werden, weil schnelle und spürbare Fortschritte beim Wettbewerb um die Gunst der Bevölkerung entscheidend sind.⁶⁶

⁶³ Vgl. Bundestagsdrucksache 16/2380, 9.8.2006, S. 8f.

⁶⁴ Vgl. John Kiszley, »Learning about Counter-Insurgency«, in: *RUSI-Journal*, 151 (Dezember 2006) 6, S. 16–21 (20).

⁶⁵ Vgl. Timo Noetzel/Sibylle Scheipers, »Flüchten oder Standhalten. Wer den Abzug der Bundeswehr zum strategischen Ziel befördert, muss auch die Konsequenzen dieses Schrittes benennen«, in: *Internationale Politik*, 62 (September 2007) 9, S. 120–125 (125).

⁶⁶ Vgl. Montgomery McFate/Andrea V. Jackson, »The Object beyond War: Counterinsurgency and the Four Tools of Political Competition«, in: *Military Review, Special Edition – Counterinsurgency Reader*, (Oktober 2006), S. 56–69 (56).

Die der Bundeswehr zur Verfügung stehenden Mittel sind vor allem in den Bereichen des zivilen Wiederaufbaus begrenzt; ihre Tätigkeit beschränkt sich hier weitgehend auf *Quick Impact Projects* in der Umgebung der PRT. Die deutschen Streitkräfte sind daher auf eine Zusammenarbeit mit den anderen in Afghanistan engagierten Bundesressorts – Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Innenministerium (BMI) – angewiesen.

Ein erster bedeutender Schritt bei der Entwicklung eines ganzheitlichen Ansatzes bestand darin, dass Deutschland 2004 das PRT-Konzept von den Vereinigten Staaten und Großbritannien übernahm und weiterentwickelte. Die ersten PRT waren 2002 von den Koalitionstruppen der OEF an Brennpunkten des Landes (Qalat, Tarin Kowt, Khowst) stationiert worden, um dort als Multiplikatoren für Sicherheit und als Ausgangsbasen für Militäroperationen zu dienen. Sie sollten als »Katalysatoren für Veränderungen«⁶⁷ ein Klima der Stabilität schaffen und die Arbeit der afghanischen Zentralregierung unterstützen. In diesem Sinne waren sie als institutionelle Ausgangspunkte eines ganzheitlichen Ansatzes gedacht.⁶⁸

Seit der Einrichtung der Regionalkommandos (mit der im Jahr 2005 begonnen wurde) unterstehen die PRT dem jeweiligen Regionalkommandeur. Obwohl sie durch das *Provincial Reconstruction Team Executive Steering Committee* – unter der Leitung des afghanischen Innenministers⁶⁹ – international koordiniert werden, unterscheiden sie sich zum Teil erheblich in Struktur und operativem Schwerpunkt. In der unter deutscher Führung stehenden ISAF-Nordregion mit neun Provinzen arbeiten derzeit fünf PRT.

Die deutschen PRT sind durch einen besonders engen zivil-militärischen Kooperationsansatz gekennzeichnet und werden gleichberechtigt von einem Vertreter der Bundeswehr und einem des Auswärtigen Amtes geleitet. Dahinter steht die konzeptionelle Überlegung, dass außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Kompetenzen durch institutionalisierte Formen der Kooperation vor Ort zusammengeführt werden sollen.

In der amerikanischen Konzeption stellen die PRT ein militärisches Mittel dar, mit dessen Hilfe um »hearts and minds« der Bevölkerung geworben werden

⁶⁷ SHAPE, NATO OPLAN [wie Fn. 61], S. 3.

⁶⁸ Interview mit ISAF-Offizier in Kundus, 15.9.2007.

⁶⁹ Vgl. Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 36], S. 22.

soll. Die deutschen Überlegungen hingegen zielen darauf ab, unter Einsatz von möglichst wenig militärischen Ressourcen günstige Voraussetzungen für die Wiederaufbaumühnungen ziviler Hilfsorganisationen in unsicheren Regionen zu schaffen. Der militärische Anteil der deutschen PRT konzentriert sich auf die Informationsgewinnung, es geht also im Wesentlichen um Aufklärungsarbeit. Nicht zuletzt wegen der sich kontinuierlich verschlechternden Sicherheitslage ließ sich die ursprüngliche Konzeption, die den Aufbau möglichst flexibler, kleiner und in die afghanische Gesellschaft eingebetteter Einheiten vorsah, allerdings immer schwerer mit logistischen und militärischen Anforderungen vereinbaren. Die Folge war, dass die deutschen PRT personell und räumlich rasch sehr viel größere Ausmaße annahmen als zunächst geplant. Konkret bedeutet dies, dass etwa in Kundus knapp 620 und in Faisabad rund 430 Soldaten stationiert sind.⁷⁰ Im Vergleich dazu sind die PRT der US-Streitkräfte mit höchstens 100 Soldaten besetzt, was auf eine wesentlich geringere logistische Betreuung der Truppen zurückzuführen ist.⁷¹

Bei den Entwicklungshilfe-Organisationen wird die Zusammenarbeit mit den PRT in letzter Zeit zunehmend als problematisch betrachtet. Die Organisationen befürchten, dass sie in den Augen der Bevölkerung ihren neutralen Status verlieren könnten.⁷² Kritisch wird zudem bewertet, dass deutsche Soldaten im Rahmen von CIMIC immer wieder *Quick Impact Projects* zum Wiederaufbau durchführen und damit auf dem originären Feld der Entwicklungshilfe-Organisationen tätig werden (auch wenn die Streitkräfte bei ihren zivilen Projekten einen anderen Fokus haben als die Entwicklungshilfeorganisationen – sie zielen in erster Linie darauf, den Einheimischen möglichst rasch Erfolge vor Augen zu führen).

Eine ISAF-Strategie der Aufstandsbekämpfung, die auf den integrierten Einsatz von zivilen und militärischen Mitteln verzichtet, wäre aber von vornherein zum Scheitern verurteilt. Schließlich besteht ein

wichtiges strategisches Ziel gerade darin, dass die Bevölkerung mit der ISAF-Mission sichtbare Fortschritte, ja eine für sie generell positive Entwicklung verbindet.⁷³ Auch wenn die Unterscheidbarkeit von Aufbauhelfern und Soldaten – zum Beispiel durch Uniformen und entsprechend gekennzeichnete Fahrzeuge – gewahrt bleiben muss, so geht eine strikte organisatorische Trennung zwischen beiden Seiten doch an den Anforderungen des Einsatzes vorbei.

Das Ausfächerungskonzept

Angesichts des großen Einsatzraumes und der noch immer schwachen Zentralmacht in Kabul hat sich die Bundesregierung in ihrem neuen Afghanistan-Konzept von 2007 nicht nur für einen ganzheitlichen Ansatz, sondern auch für eine »Ausfächerung« der deutschen Mission ausgesprochen.⁷⁴ Grund dafür ist die mangelnde Reichweite der PRT in den Provinzen.

Erster Baustein der erwünschten Ausfächerung soll die Einrichtung sogenannter *Provincial Advisory Teams* (PAT) als Zweigstellen der PRT sein. Ziel dieser Maßnahme ist es, die Ergebnisse zivil-militärischer Zusammenarbeit näher an die Bevölkerung heranzubringen. Das PAT-Konzept entspricht in weiten Teilen dem *Provincial-Office*-Konzept, das in Sari-Pol und Sheberghan von den Schweden, in Aybak wiederum von den Finnen umgesetzt wird. Bei den *Provincial Offices* handelt es sich um kleine Einheiten mit einer Personalstärke von 25 Soldaten, die in den jeweiligen Ortschaften inmitten der Bevölkerung stationiert sind. Im Gegensatz zum PAT-Konzept der Bundesregierung haben diese Einheiten allerdings keinen zivilen Anteil.⁷⁵

Am 23. Februar 2008 hat das erste deutsche PAT in der Provinz Takhar seine Arbeit aufgenommen. Das Team hat eine Stärke von maximal 40 Personen, wobei der militärische Anteil 35 Soldaten umfasst. Geführt wird es – wie auch die PRT – von einer Doppelspitze aus je einem Vertreter der Bundeswehr und des AA. Hinzu kommen noch Mitarbeiter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Bundesinnenministeriums, die für Entwicklungszusammenarbeit bzw. Polizeiaufbau zuständig sind. Um personelle Kontinuität zu gewähr-

⁷⁰ Vgl. Markus Gauster, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand*, Wien 2006 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie), S. 52f.

⁷¹ Vgl. Julia Hett, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), 2005 (ZIF-Analyse 04/05), S. 8.

⁷² Vgl. Joachim Giller, »Zusammenarbeit zwischen Militär und NGOs: Von Vorurteilen über Pragmatismus zur Symbiose?«, in: *Österreichische militärische Zeitschrift*, 40 (2002) 5, S. 609–614 (611).

⁷³ Interview mit ISAF-Offizier in Faisabad, 17.9.2007.

⁷⁴ Vgl. Auswärtiges Amt u.a., *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung*, Berlin 2007, S. 14.

⁷⁵ Interview mit ISAF-Offizier in Sari-Pol, 19.9.2007.

leisten, sollen Mitarbeiter mit Außenwirkung, also die Doppelspitze sowie die Vertreter von BMI und BMZ, ständig vor Ort präsent sein.

Dem Grundgedanken nach soll das PAT, ähnlich dem größeren PRT, den Gouverneur der Provinz beraten und als Multiplikator auf allen Regierungsebenen wirken. Entscheidend ist die Vorgabe, dass diese Zweigstellen logistisch vergleichsweise einfach aufgestellt sein sollen, da bereits die PRT als regionale Versorgungs- und Sanitätsbasen dienen und bei krisenhaften Entwicklungen Unterstützung durch mobile Einsatzreserven leisten können.⁷⁶

Aufgrund der Gefahrenlage stößt man allerdings bei der Bereitstellung von zivilem Personal für Einsatzgebiete der Bundeswehr schnell an Grenzen. Es ist zu bezweifeln, dass BMZ und BMI in der Lage sind, solche Konzeptionen personell und finanziell dauerhaft mitzutragen. Dabei erfordern Ansätze wie das PAT-Konzept ausreichende Grundlagen von ziviler Seite, um Wirkung entfalten und sichtbare Veränderungen herbeiführen zu können. Andernfalls erzeugen sie bei der Bevölkerung vor Ort letztlich eher Enttäuschung und Ablehnung. Notwendig sind daher Ressourcen und Planungsinstrumente innerhalb der Bundesregierung, die hinreichend auf eine wirksame Umsetzung des Konzepts der vernetzten Sicherheit ausgerichtet sind.

Als zweiten Baustein sieht das Ausfächerungskonzept den Einsatz längerer (das heißt über mehrere Tage andauernder) militärischer Patrouillen in den Regionen der jeweiligen Provinzen vor. Angesichts der geographischen Realitäten Afghanistans und des schlechten Zustands der Wegenetze lässt sich allein durch solche Patrouillen – die entsprechender Fahrzeuge bedürfen – das Ziel erreichen, über das engere Umfeld der einzelnen Stützpunkte hinaus Wirkung zu entfalten. Dabei dienen die Patrouillen nicht nur dem Zweck, Präsenz zu demonstrieren. Mit ihrer Hilfe sollen auch Erkenntnisse über militärische, humanitäre und andere lokale Fragen gewonnen und Standorte für mögliche Entwicklungsprojekte identifiziert werden. Die so gesammelten Informationen über die Situation vor Ort dienen dann allen am Afghanistan-Einsatz beteiligten Bundesressorts als Entscheidungsgrundlage bei der Vergabe von Hilfsprojekten, etwa im Rahmen des sogenannten *Provincial Development Fund* (PDF).

Der PDF dient als dritter Baustein des Ausfächerungskonzepts. Es handelt sich um einen gemein-

samen Fonds von Außen-, Verteidigungs-, Innen- und Entwicklungshilfeministerium zur Finanzierung von Projekten vor Ort. Über seine Verwendung entscheiden die deutschen Vertreter und die zuständigen afghanischen Gremien gleichberechtigt, wobei die jeweiligen Projekte von Bürgern Afghanistans beantragt werden müssen. Dahinter steht die Absicht, im Rahmen eines ressortübergreifenden Ansatzes die Flexibilität und Effektivität der Anstrengungen vor Ort deutlich zu erhöhen. Gleichzeitig will man das Grundprinzip betonen, dass die afghanische Seite bei Entwicklungsprojekten in den Entscheidungs-, Planungs- und Durchführungsprozess eingebunden wird (»Afghan ownership«). Über den PDF werden derzeit Projekte in den Regionen Kundus, Takhar und Badakhshan finanziert, wobei die Mittel überproportional stark aus dem Haushalt des BMVg stammen. Im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit eingesetzte Soldaten unterstützen dabei die afghanischen Vertreter und die Mitarbeiter des BMZ bei der Entwicklung und Umsetzung von Projektideen.

Militärische Operationen

Die militärischen Aktivitäten des deutschen ISAF-Kontingents hatten sich zunächst weitgehend auf Patrouillen geringer Truppenstärke beschränkt, die im Umfeld der Stützpunkte stattfanden und dem Zweck der Informationsgewinnung und Eigensicherung dienten. Seit 2007 allerdings macht die veränderte Bedrohungslage auch im deutschgeführten Regionalkommando Nord zunehmend offensive Einsätze notwendig. Unter deutscher Führung fanden seither eine Reihe von militärischen Operationen statt.

Von diesen Operationen war Harekate Yolo II die mit Abstand bedeutendste. Sie wurde im Herbst 2007 als Reaktion auf die verschlechterte Sicherheitslage in den nordwest-afghanischen Provinzen Faryab und Badghis durchgeführt. Verschiedene kriminelle Gruppierungen, die mit den Taliban kooperierten oder von ihnen gelenkt wurden, hatten weite Teile der beiden Provinzen unter ihre Kontrolle gebracht und wiederholt Polizeiposten angegriffen. Es bestand die Gefahr, dass die Vertreter der afghanischen Regierung aus der gesamten Region verdrängt werden und ein Schattenregime der Taliban entsteht. Mit der Operation sollte die Region militärisch wieder unter Kontrolle gebracht und die Aufstandsbewegung geschwächt werden. Vor allem aber wollte die ISAF demonstrieren,

⁷⁶ Interview mit ISAF-Offizier in Taloqan, 14.9.2007.

dass sie zusammen mit der afghanischen Regierung in der Lage ist, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten.

Harekate Yolo II basierte – im Rahmen eines vernetzten Ansatzes – auf der gleichrangigen Anwendung militärischer und nichtmilitärischer Instrumente und war konzeptionell auf mehrere Monate angelegt. Dank des offensiven Einsatzes militärischer Mittel, in der Masse gestellt von afghanischen Truppen und der norwegischen *Quick Reaction Force* (QRF) des Regionalkommandos Nord, konnten die in der Region präsenten Aufstandsgruppen schnell und entscheidend getroffen werden. Als Resultat der militärischen Erfolge stellte die *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) der Region eine positive Sicherheitsbewertung aus und ermunterte Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, in die zuletzt vernachlässigten Provinzen zurückzukehren. Ihren Abschluss wird die Operation allerdings erst dann finden, wenn die zivilen Wiederaufbau- und Entwicklungsprojekte wie angekündigt im Frühjahr 2008 starten und der ganzheitliche Ansatz damit voll zur Geltung kommt.⁷⁷

Harekate Yolo II zeigt, dass ein effektiv abgestimmter Einsatz militärischer und ziviler Mittel für die Operationsführung der Nato bei der Aufstandsbekämpfung von entscheidender Bedeutung ist. Unmittelbar auf die Herstellung militärischer Kontrolle müssen zivil-militärische Wiederaufbauprojekte folgen, die rasch zu sichtbaren Ergebnissen führen. Das geschieht idealerweise durch die bereits erwähnten *Quick Impact Projects*. Harekate Yolo II verdeutlicht zudem, dass sich die Auswirkungen solcher Operationen erst langfristig bewerten lassen. Mit dem Einsatz sollte ja zunächst ein regionaler Schwerpunkt der Sicherheit geschaffen werden, der unter militärischem Schutz eine konzertierte Aufbauhilfe ermöglicht. Dauerhafte Stabilitätsfortschritte sollen sich dann von hier aus im Laufe der Zeit entwickeln.⁷⁸

Ein weiterer wichtiger Aspekt solcher Operationen besteht darin, dass Einheiten der afghanischen Armee, deren ISAF-Beraterteams und angegliederte Kampftruppen gemeinsam zum Einsatz kommen. Dies signalisiert der Bevölkerung in den betroffenen Regionen, dass die ISAF und die afghanischen Sicherheitskräfte nur zusammen in der Lage sind, Gebiete militärisch

zu kontrollieren und so weit zu stabilisieren, dass ein Wiederaufbau von Regierungsstrukturen möglich wird. In dem Maße, wie der Einsatz dadurch ein »afghanisches Gesicht« erhält, wird auch die Autorität der nationalen Regierungsorgane gestärkt. Darüber hinaus leisten gemeinsame Operationen wegen ihres Ausbildungseffekts für das afghanische Militär auch einen wichtigen Beitrag zur Sicherheitssektorreform.

⁷⁷ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Strategien zur Aufstandsbekämpfung. Neue Ansätze für die ISAF-Mission*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2008 (SWP-Aktuell 3/2008), S. 3.

⁷⁸ Vgl. Mills, »Calibrating Ink Spots« [wie Fn. 18], S. 16–25.

Sicherheitssektorreform

Ausbildung der afghanischen Armee

Ein zentraler Aspekt der Aufstandsbekämpfung ist der Wiederaufbau relevanter Regierungs- und Verwaltungsfunktionen. Ziel muss es sein, sukzessive Aufgaben von den internationalen Truppen auf einheimische Kräfte zu übertragen.⁷⁹ Wie erwähnt, ist es entscheidend, der Operation zur Bekämpfung des Aufstands möglichst schnell ein nationales Gepräge zu geben. Wenn die politische Absicht darin besteht, die Bevölkerung für die afghanische Regierung zu gewinnen, dann sollte nicht der Eindruck entstehen, dass diese von ausländischen Kräften abhängig sei.⁸⁰

Der Nato-Operationsplan nennt dementsprechend als militärstrategisches Ziel, dass afghanische Kräfte eigenständig Sicherheit gewährleisten können.⁸¹ Die Ausbildung von Angehörigen der Afghanischen Nationalarmee (ANA) und der verschiedenen Polizeidienste hat daher hohe Priorität. Nach der Petersberg-Konferenz im Herbst 2001 wurde der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte zunächst verschiedenen *Lead Nations* (heute *Key Partner Nations*) übertragen. Die Ausbildung der Armee übernahmen dabei die Vereinigten Staaten im Kontext der OEF, für die einzelnen Polizeidienste wurde Deutschland zuständig (später die Europäische Union).

Die im Rahmen der OEF eingesetzten Truppenverbände sollen in erster Linie die Terrororganisation al-Qaida und deren Helfershelfer bekämpfen. Darüber hinaus erstreckt sich der OEF-Auftrag auch darauf, die afghanische Führung beim Aufbau von Regierungsstrukturen und nationalen Sicherheitskräften zu unterstützen. Der Hauptanteil der unter OEF-Mandat eingesetzten Kräfte wird heute im Rahmen des OEF-geführten *Combined Security Transition Command - Afghanistan* eingesetzt. Dieses umfasst auch den zentralen Pfeiler bei der Ausbildung von Afghanistans Militär und Polizei, die *Task Force Phoenix*. Der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte findet somit landes-

weit unter Führung der OEF, aber unter Beteiligung von ISAF-Nationen statt.

Die Ausbildung von Armeeingehörigen und Streifenpolizisten⁸² geschieht in der Einsatzrealität auch heute noch hauptsächlich unter dem Dach der OEF und basiert auf zwei Säulen: Zum einen werden Soldaten aller Dienstgradgruppen in festinstallierten Schulungseinrichtungen und Akademien ausgebildet. Zum anderen werden den afghanischen Truppen von Kompanie- bis Korpsebene dauerhaft internationale Soldaten zugeordnet, die jeweils die ihnen zugewiesenen ANA-Einheiten betreuen und weiter ausbilden. OEF ist dabei im Rahmen der *Task Force Phoenix* für die Koordination und administrative Führung der Ausbildung verantwortlich. Die Ausbildungsteams wiederum werden teils von den USA (als *Embedded Training Teams*), teils von ISAF-Nationen (als *Operational Mentoring Liaison Teams, OMLT*) gestellt. Operativ sind die OMLT weiterhin der ISAF und damit der Nato unterstellt, jenseits von Operationen jedoch der OEF-geführten *Task Force Phoenix*. Amerikanische Ausbilder werden, sollten die betreuten afghanischen Einheiten im Rahmen einer ISAF-Operation eingesetzt werden, operativ der Nato unterstellt.⁸³

Ein OMLT umfasst 12 bis 30 Soldaten, je nach Größe der zu betreuenden Einheit. Als Richtmaß gilt dabei, dass ein OMLT bis zu 550 ANA-Soldaten ausbilden soll. Die Mentoren der Korpsstäbe bleiben in der Regel an feste Einrichtungen gebunden, während die der Brigaden und Bataillone mobil sind, um ihre Stammeinheiten im Einsatz begleiten zu können.⁸⁴ In diesen Einheiten sollen sie vor allem die Planung und Durchführung von Missionen überwachen. Dabei haben sie im Kampfeinsatz eine enge Abstimmung mit der ISAF zu gewährleisten und kritische Einsatzunterstützung durch die internationalen Truppen (Artillerie- und

⁷⁹ Vgl. Petraeus, »Learning Counterinsurgency« [wie Fn. 29], S. 4.

⁸⁰ Vgl. Dale Andrade/James H. Willbanks, »CORDS/Phoenix. Counterinsurgency Lessons from Vietnam for the Future«, in: *Military Review*, 86 (März/April 2006) 2, S. 9–23 (18).

⁸¹ Vgl. SHAPE, NATO OPLAN [wie Fn. 61], S. 5.

⁸² Vgl. Emma Sky, »The Lead Nation Approach. The Case of Afghanistan«, in: *RUSI-Journal*, 151 (Dezember 2006) 6, S. 22–26 (24).

⁸³ Vgl. Pressekonferenz von Brigadegeneral Robert Livingston, COM TF Phoenix, 27.6.2007, <www.defenselink.mil/home/blog/docs/LivingstonTranscript.pdf> (eingesehen am 7.8.2007).

⁸⁴ Vgl. <www.nato.int/issues/afghanistan/factsheets/omlt.html> (eingesehen am 10.9.2007).

Luftunterstützung, Evakuierung von Verwundeten) zu koordinieren. Dies wird dadurch erleichtert, dass die Korpsgrenzen der ANA identisch mit denen der ISAF-Regionalkommandos sind. Der Nato-Operationsplan sieht explizit den gemeinsamen operativen Einsatz von OMLT und ANA vor.⁸⁵

Der Anteil der ISAF-OMLT in den afghanischen Streitkräften ist bislang allerdings sehr begrenzt. Im Juni 2007 waren nur etwa 20 von ihnen im Einsatz, bei einer eigentlich benötigten Mindestanzahl von 46 OMLT.⁸⁶ Inzwischen haben sich eine Reihe von Staaten zur Entsendung weiterer Ausbilder verpflichtet; die Bundesregierung kündigte in ihrem Afghanistan-Konzept ein verstärktes Engagement im Bereich der Militär- und Polizeiausbildung an.⁸⁷ Dies erscheint auch dringend geboten, da beispielsweise das 209. Korps der ANA im deutschgeführten Regionalkommando Nord lediglich aus einer Brigade (von drei geplanten) besteht, die afghanischen Streitkräfte also nach wie vor unter einem dramatischen Personal-mangel leiden.⁸⁸ Eine weitere Brigade soll mit deutscher Hilfe noch in diesem Jahr aufgestellt werden. Geplant ist, dass neben den – dann insgesamt sieben – deutschen OMLT auch Soldaten der PRT in sogenannten *Mobile Training Teams* die afghanischen Einheiten an festgelegten Tagen ausbilden, ohne sie jedoch in den Einsatz zu begleiten. Außerdem will Deutschland die ANA mit zusätzlicher Ausrüstung und Infrastruktur unterstützen.

Aufgrund des Mangels an Kräften ist die ANA in der großen Mehrzahl der afghanischen Provinzen nicht stationär präsent. Ziel der ISAF-Streitkräfte ist jedoch, das Durchsetzungsvermögen der ANA in ganz Afghanistan zu fördern. Auch deshalb führen ISAF und afghanische Armee in Regionen ohne stationäre ANA-Präsenz gemeinsame Operationen durch – auf diese Weise sollen die staatlichen Strukturen in diesen Räumen gestärkt und die inoffiziellen Machthaber vor Ort zumindest mittelfristig geschwächt werden. Außerdem will man Rückzugsräume von Aufständischen ermitteln und beobachten sowie örtlichen Gruppierungen durch ein entschlossenes Auftreten

(»show of force«) die eigene Stärke demonstrieren. Die Bundeswehr führt in zunehmendem Maße solche gemeinsamen Einsätze mit der ANA durch.

Ausbildung der afghanischen Polizei

Im Vergleich zum militärischen Sektor ist die Ausbildung bei der Afghanischen Nationalpolizei (ANP) deutlich schwächer organisiert. Nach wie vor prägen korrupte Strukturen und Vetternwirtschaft die innere Verfassung von Afghanistans Polizei.⁸⁹ Auch zahlenmäßig ist sie insgesamt viel zu schwach. Zudem stehen nur wenige internationale Ausbilder zur Verfügung; ein wirklicher Auf- und Ausbau der ANP ist daher gegenwärtig kaum realisierbar.

Die europäische Polizeimission (EUPOL) in Afghanistan ist personell sehr schwach besetzt. Selbst der theoretischen Zielvorstellung nach sollte sie ab März 2008 nur über 230 Beamte verfügen. Außerdem fehlen ihr hinreichend ausgebildete Strukturen; in der Fläche kann sie keine Wirkung entfalten. Die Polizeiausbildungskomponente der ISAF wiederum besteht in der Einsatzrealität des Regionalkommandos Nord aus einem Feldjägersausbildungskommando der Bundeswehr mit einer Sollstärke von 30 Soldaten.⁹⁰ Ausbildung durch deutsche Polizeikräfte findet nur sehr eingeschränkt und sporadisch statt, auch wenn das deutsche Polizeikontingent nach Überlegungen der Bundesregierung vergrößert werden soll.⁹¹

Aufgrund eines erheblichen Mitteleinsatzes erzielen die Vereinigten Staaten auf diesem Feld die mit Abstand größte Wirkung im Rahmen der von OEF eingesetzten Kräfte.⁹² Ihr Ausbildungsansatz zielt jedoch lediglich darauf, Streifenpolizisten möglichst schnell mit militärischen Grundfertigkeiten vertraut zu machen. Dagegen setzt Deutschland auf ein langfristiges Konzept, das umfassende zivilpolizeiliche Fähigkeiten auf allen Führungsebenen vermitteln soll. Diese Diskrepanz hat zu Konflikten vor allem zwischen

⁸⁵ Vgl. SHAPE, NATO OPLAN [wie Fn. 61], S. 4.

⁸⁶ Vgl. Pressekonferenz des Nato-Sprechers James Appathurai zum Treffen der Nato-Verteidigungsminister am 14./15.6.2007, <www.nato.int/docu/speech/2007/s070615f.html> (eingesehen am 25.10.2007).

⁸⁷ Vgl. Auswärtiges Amt u.a., *Afghanistan-Konzept* [wie Fn. 74], S. 15.

⁸⁸ Vgl. Samuel Chan, *Sentinels of Afghan Democracy: The Afghan National Army*, Singapur 2007, S. 3.

⁸⁹ Vgl. Ronja Kempin, *Polizeiaufbau in Afghanistan. Plädoyer für eine weitere Ausdehnung des EU-Engagements*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2007 (SWP-Aktuell 47/2007), S. 2.

⁹⁰ Vgl. Timo Noetzel, »Weniger Taschenkarten, mehr Wirkmittel. Afghanistan als Testfall für Deutschland und die NATO«, in: *Internationale Politik*, (März 2008), S. 25–32 (28).

⁹¹ Vgl. »Deutsches Polizeikontingent in Afghanistan soll verdoppelt werden. Schäuble und Steinmeier: Andere EU-Staaten in der Pflicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.2.2008.

⁹² Interview mit ISAF-Offizier in Mazar-i-Sharif, 22.12.2007.

Deutschland und den Vereinigten Staaten geführt, ebenso der Vorwurf, die USA würden mit ihren unübersichtlichen Rekrutierungsmethoden auch lokale Milizen in die afghanische Polizei inkorporieren.⁹³

Noch immer bereitet es ISAF Schwierigkeiten, taktische Erfolge in ein strategisches Momentum umzuwandeln. Eine wichtige Ursache dafür ist die geringe Truppengröße.⁹⁴ Sie verhindert sowohl die kontinuierliche Durchführung effektiver Operationen gegen die Taliban als auch eine hinlängliche Ausrüstung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte. Der Schutz von Raum und Bevölkerung kann so nicht ausreichend gewährleistet werden – unter den gegenwärtigen Umständen lassen sich Gebiete, die von den Taliban befreit worden sind, nicht dauerhaft halten.⁹⁵ Mittelfristig führt der Weg zu substantiellen Fortschritten allein über Ausbildung, Ausstattung und vor allem ständige Kontrolle jener Organe, die für die Sicherheit der Bevölkerung in erster Linie zuständig sind: der afghanischen Armee und Polizei.⁹⁶

⁹³ Vgl. »Deutschland ist gescheitert«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.1.2007.

⁹⁴ Vgl. »RUSI-Interview with General David Richards«, in: *RUSI-Journal*, 152 (April 2007) 2, S. 24–32 (27).

⁹⁵ Vgl. »It's Dawn and the Shelling Starts. Time to Go into the Taliban Maze«, in: *The Times*, 14.2.2007.

⁹⁶ Vgl. David W. Barno, »Fighting 'The Other War'. Counterinsurgency Strategy in Afghanistan, 2003–2005«, in: *Military Review*, (September/Oktober 2007), S. 32–44 (39).

Handlungsempfehlungen

Die Sicherheitslage in Nordafghanistan verschlechtert sich kontinuierlich. Als direkte Folge davon erhöht sich die Gefährdung der hier eingesetzten deutschen Soldaten und Zivilkräfte. Darüber hinaus drohen die bislang erreichten Fortschritte beim zivilen Wiederaufbau schrittweise verlorenzugehen. Der Handlungsdruck auf Bundesregierung und Bundeswehr-Führung wird daher in den nächsten Monaten wahrscheinlich eher zunehmen. Im Folgenden soll diskutiert werden, welche Handlungsoptionen die Regierung hat. Grundannahme ist dabei, dass es einerseits einer Weiterentwicklung der nationalen Planungsstrukturen und Instrumente für Auslandseinsätze bedarf, es andererseits aber auch um eine operative Neuausrichtung des Afghanistan-Einsatzes geht.

Strategische Ebene: Einsatzführungsstrukturen

Bislang werden die Prinzipien vernetzter Sicherheitspolitik militärisch-operativ nicht in dem Maße umgesetzt, wie es im Rahmen des ISAF-Einsatzes notwendig wäre. Der Bundesregierung fehlt es – auf ziviler wie militärischer Ebene – an geeigneten integrierten Planungsstrukturen und Einsatzinstrumenten, um eine militärische Operation mit dem Schwerpunkt der Aufstandsbekämpfung durchzuführen. Die Planungs- und Streitkräftestrukturen sollten deshalb verstärkt gemäß der vorliegenden Konzeption zur vernetzten Sicherheit ausgerichtet werden. Darin liegt bei einer unter militärischen und zivilen Gesichtspunkten komplexen Operation wie der in Afghanistan der Schlüssel zum Erfolg. In diesem Abschnitt wird erörtert, welche möglichen Ansätze zur Umsetzung der Prinzipien vernetzter Sicherheit es gibt und welche Anpassungen bei den Planungs- und Streitkräftestrukturen sie jeweils nach sich ziehen würden.

Neugestaltung der zivil-militärischen Führungsorganisation

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung wird von den beteiligten Minis-

terien in der Regel als erprobt und bewährt beschrieben.⁹⁷ Allerdings hat die bisherige Praxis ein hohes Maß an Reibungsverlusten offenbart. Diese mögen tolerierbar sein bei einer Stabilisierungsoperation, die unter Sicherheitsaspekten weniger hohe Ansprüche stellt. Die Erfolgsaussichten eines militärischen Einsatzes zur Aufstandsbekämpfung werden dadurch jedoch deutlich geringer.

Für die Führung eines Einsatzes wie in Afghanistan sollte eine integrierte zivil-militärische Spitze verantwortlich sein. Diese müsste, anders als bisher, auf allen Ebenen des zivilen und militärischen Handelns – politisch-strategisch, operativ, taktisch – auch institutionell verankert werden. Im Rahmen einer solchen Struktur könnte zum einen der von der Nato beschlossene »vernetzte Ansatz« (*comprehensive approach*)⁹⁸ innerhalb der Bundesregierung abgestimmt werden. Zum anderen ließen sich so unterschiedliche zivile Organisationen effektiv in die Planung und Durchführung von Auslandseinsätzen einbinden.

Die Bundesregierung hat diese Zielsetzung mit dem Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« vom Mai 2004 formuliert.⁹⁹ Eine ressortübergreifende Kooperation bei der Führung von Einsätzen ist innerhalb der Bundesregierung bisher aber ebenso unzureichend institutionalisiert wie die zivil-militärische Zusammenarbeit. Stattdessen erfolgt die nationale Koordination bei Auslandseinsätzen von Streitkräften und zivilen Organisationen primär noch immer auf informelle Weise.¹⁰⁰ Letztlich fehlen bis heute effektive und dauerhafte Strukturen, mit denen sich die Umsetzung einer ganzheitlichen Strategie gewährleisten ließe. Der »Ressortkreis Zivile Krisenprävention«, den die Bundesregierung 2004 eingerichtet hat, ist ein erster Ansatz zur Institutionalisierung ressortübergreifender Zusam-

⁹⁷ Interview mit Vertreter der Bundesregierung in Kundus, 14.9.2007.

⁹⁸ *Riga Summit Declaration*, 29.11.2006, <www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> (eingesehen am 25.10.2007), Nr. 10.

⁹⁹ Vgl. Bundesregierung, *Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«*, Berlin 2004, S. 1.

¹⁰⁰ Vgl. Touko Pliparinen, »A Clash of Mindsets? An Insider's Account of Provincial Reconstruction Teams«, in: *International Peacekeeping*, (2007) 1, S. 143–157 (149).

menarbeit, auch wenn er lediglich koordiniert, anstatt zu integrieren. Hier gilt es Strukturen zu schaffen, die eine strategische Steuerung ermöglichen.

Auf exekutiver Ebene sollte eine gemeinsame strategische Planungseinheit im Auswärtigen Amt aufgebaut werden. Ihre Aufgabe wäre es, die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Aspekte der Aufstandsbekämpfung zusammenzuführen. Eine solche Planungseinheit könnte durchaus klein sein – entscheidend ist die institutionelle Weiterentwicklung, mit der man dem Ziel, das Konzept der vernetzten Sicherheit umzusetzen, auf Regierungsebene ein großes Stück näherkommen würde. Mit Hilfe dieser Planungseinheit ließe sich kontinuierlich eine gemeinsame zivil-militärische Strategie für alle laufenden Auslandseinsätze erarbeiten und realisieren.

Auf operativer Ebene sollte die Integration ziviler und militärischer Mittel innerhalb der Einsatzführungsstrukturen des Verteidigungsministeriums erfolgen. Durch die PRT findet eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zumindest im Einsatzgebiet schon statt. Die dort erprobte Form struktureller Verzahnung könnte auf die Ministerialebene übertragen werden. Einen geeigneten Anknüpfungspunkt dafür bietet der im Aufbau befindliche Einsatzführungsstab des Verteidigungsministeriums. Hinter dem Beschluss, ein solches Gremium einzurichten, stand die Erkenntnis, dass Auslandseinsätze einerseits zur zentralen Aufgabe für die Streitkräfte geworden sind, andererseits aber die bisherigen Einsatzführungsstrukturen des Ministeriums dieser Tatsache nur unzureichend Rechnung tragen.

Der neue Stab soll sich aus Vertretern der für die Einsätze entscheidenden Funktionsbereiche des Ministeriums zusammensetzen. Perspektivisch kann man sich dabei aber nicht auf jene Führungsstrukturen beschränken, die für den Einsatz militärischer Instrumente zuständig sind. Es sollte vielmehr darüber nachgedacht werden, die Führungsstrukturen der Bundeswehr auf den integrierten Einsatz militärischer und ziviler Mittel auszurichten. Eine vordringliche Aufgabe des Stabes wäre auch die Gewährleistung inhaltlicher Auswertung; hier sollten etwa die Mängel bei Einsätzen der jeweiligen Kontingente aufgearbeitet werden, um das Ausmaß an Informationsverlusten bei Kontingentwechseln zu reduzieren.

Von einer Umsetzung der Prinzipien vernetzter Sicherheit kann erst dann gesprochen werden, wenn auf operativer Ebene die Ressourcen der einzelnen Ministerien in einer gemeinsamen Organisationseinheit gebündelt werden – unter einheitlicher Füh-

rung und auf gemeinsamer finanzieller Grundlage. Welche Probleme sich dagegen aus einer mangelnden Vernetzung ergeben, zeigt das Beispiel der Polizeiausbildung. Dass sich hier nur sehr langsam Fortschritte einstellen, ist einerseits auf den dramatischen Mangel an Ausbildern und Material zurückzuführen. Es hat andererseits aber auch damit zu tun, dass es dem Bundesinnenministerium offenkundig an Erfahrung mit Auslandseinsätzen wie dem in Afghanistan fehlt.¹⁰¹ Sinnvoller wäre hier, das mit der Leitung der Polizeimission beauftragte Personal des Innenministeriums in die Einsatzführungsstrukturen des Verteidigungsministeriums einzubinden und so eine integrierte Führungsstruktur aufzubauen. Es sollte generell erwogen werden, das Personal der mit Auslandsmissionen befassten zivilen Ministerien für die Dauer der Einsätze in die Strukturen des Verteidigungsministeriums einzugliedern. Insgesamt geht es darum, zivile Instrumente in den gegenwärtigen Prozess der Optimierung der Einsatzführungsstrukturen einzubeziehen.¹⁰²

Ein wesentlicher Vorteil einer speziell für Auslandseinsätze zuständigen zivil-militärischen Organisationseinheit läge in der Gewährleistung personeller und inhaltlicher Kontinuität. Diese Stelle könnte etwa eine gemeinsame Einsatzvorbereitung für das zivile und militärische Personal koordinieren. Eine solche Maßnahme würde die Eingewöhnungszeit vor Ort verkürzen und zur Erstellung gemeinsamer Einsatzgrundlagen beitragen.

Eine tiefgreifende institutionelle Umgestaltung der zivilen und militärischen Einsatzführungsstrukturen würde die Bundesregierung überhaupt erst in die Lage versetzen, einen ganzheitlichen und damit effizienteren Ansatz bei Auslandsmissionen der Bundeswehr umzusetzen. Allerdings sollten auch die Streitkräftestrukturen in diesen Weiterentwicklungsprozess mit einbezogen werden.

Weiterentwicklung der Stabilisierungskräfte

Im Falle des ISAF-Einsatzes werden die deutschen Kontingente operativ zunehmend mit Aufträgen betraut, die über das bisherige Verständnis militäri-

¹⁰¹ Vgl. »Deutschland ist gescheitert« [wie Fn. 93].

¹⁰² Zum Modell eines Einsatzstabes siehe auch Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Spezialkräfte der Bundeswehr. Strukturverordnungen für den Auslandseinsatz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 26/2007), S. 22.

scher Operationen hinausgehen. Vor allem in Fragen der Sicherheitssektorreform und der Regierungsführung nehmen Soldaten gegenüber Verantwortungs-trägern der afghanischen Behörden immer stärker beratende und unterstützende Funktionen wahr. Die Stabilisierungskräfte der Bundeswehr wurden aber für ein rein militärisches Aufgabenspektrum konzipiert und ausgerüstet; den vorgegebenen Rahmen bildeten dabei Stabilisierungsoperationen niedriger und mittlerer Intensität. Eine ausgewogene Weiterentwicklung spezifischer zivil-militärischer Fähigkeiten für Stabilisierungsoperationen hat im Zuge der Transformation der Streitkräfte nicht stattgefunden, obwohl diese Kompetenzen bei den bisherigen Auslandseinsätzen in einem kontinuierlich zunehmenden Maße abgerufen wurden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Militär- und Polizeiausbildung sowie der Beratungsleistung und Wiederaufbauhilfe.

Die Feldjägertruppe bietet ein gutes Beispiel für die hiermit verbundene Problematik. Sie ist eine kleine Truppengattung, die ursprünglich für ein sehr enges Aufgabenfeld gebildet wurde. Ihr gegenwärtiges Tätigkeitsgebiet ist dagegen sehr viel umfassender angelegt. Dies hat mittlerweile zu einer dramatischen Überforderung der Feldjägertruppe im Einsatz geführt. Sie deckt heute ein breites Spektrum in den Bereichen Personenschutz, Ausbildung und Ermittlungen ab – alles zentrale Fähigkeiten im Rahmen des ISAF-Einsatzes. In die Streitkräfteplanung ist diese Erweiterung des Anforderungsprofils bislang jedoch nur unzureichend eingegangen.

Darüber hinaus fehlen den deutschen Kommandeuren angemessene personelle Kapazitäten für eine politische Beratung, die im Hinblick auf den Dialog mit afghanischen Sicherheitsdiensten und Spitzenpolitikern wichtig wäre. Im Rahmen von sogenannten *key-leader engagements* finden auf regionaler wie nationaler Ebene regelmäßig Gespräche mit wichtigen Repräsentanten Afghanistans statt, die der Kontaktpflege und dem Informationsaustausch dienen sollen. In fundierter Weise darauf vorbereitet werden die Kommandeure bislang nicht. Dabei ist *key-leader engagement* entscheidend, um vor Ort die Meinungsbildung der afghanischen Seite beeinflussen und die Bevölkerung rechtzeitig über bevorstehende Militäroperationen informieren zu können. *Key-leader engagement* sollte auf verschiedenen Ebenen betrieben und an einer einheitlichen Strategie ausgerichtet werden. Die Gesprächstermine erfordern eine aufwendige Planung – ein entsprechender Unterstützungsapparat innerhalb der militärischen Führungsstrukturen der

Einsatzkontingente wurde bisher aber nicht geschaffen. Stattdessen erfolgt die politische und kulturelle Beratung der Kommandeure gegenwärtig auf Basis von ad hoc gebildeten Strukturen. Hier wird mehr einschlägig qualifiziertes ziviles und militärisches Personal benötigt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die eingesetzten Kontingentführer bei militärischen Aufgaben über einen personell großzügig ausgestatteten Stab verfügen (dessen Umfang sich mindestens im hohen zweistelligen Bereich bewegt), es aber nach wie vor keine dauerhafte und vom Ressourcenansatz her adäquate Personalstruktur für Fragen der nichtmilitärischen Unterstützung gibt. Bei Einsätzen wie dem in Afghanistan, wo ein Großteil der täglichen Aufgaben der Kommandeure politischer Natur ist, könnte sich dieser Mangel mittelfristig fatal auswirken. Das geringe Personal der zivilen Ressorts kann diese Unterstützungsleistung nicht erbringen, da es für Aufgaben im zivil-militärischen Bereich nicht ausgebildet wurde und institutionell ohnehin nur unzureichend in den Auslandseinsatz der Streitkräfte eingebunden ist.

Angesichts der Tatsache, dass das Handeln jedes einzelnen Soldaten strategische Bedeutung haben kann, genügt es auch nicht, die Kontingente lediglich in der Einsatzvorbereitung für kulturelle Fragen zu sensibilisieren. Vielmehr müsste die Mission auf strategischer, operativer und taktischer Ebene durchgehend von Fachleuten wie Anthropologen, Soziologen und Regionalwissenschaftlern begleitet werden. Sie könnten sich – zusammen mit den Offizieren des militärischen Nachrichtenwesens – an der Bewertung von Informationen, der Analyse von regionalen Macht- und Stammesstrukturen sowie an der Verhandlungsführung in *key-leader engagements* beteiligen oder, »embedded« in Kampfeinheiten, politisch sensible Operationen begleiten. Die US-Armee verfolgt bereits entsprechende Ansätze.¹⁰³

Einsatzstrukturen

Das System der Kontingenteinsätze

Auch das System der Kontingenteinsätze stößt im Rahmen der Afghanistan-Mission an seine Grenzen. Bislang wurden die meisten Einsätze nicht von Verbänden geführt, die geschlossen in das Zielland

¹⁰³ Vgl. »Army Enlists Anthropology in War Zones«, in: *The New York Times*, 5.10.2007.

verlegt wurden und sich auf eingespielte Strukturen stützen konnten, sondern von ad hoc zusammengestellten Kontingenten. Hier lassen sich Reibungsverluste nicht vermeiden.

Es gilt daher zu erwägen, ob man nicht zu einem Entsendesystem übergehen sollte, das die Rolle der Divisionsebene der Bundeswehr strukturell stärkt. Dadurch ließe sich ein höheres Maß an personeller Kontinuität zumindest auf der Führungsebene der Einsätze erreichen. Sinnvoll wäre beispielsweise, wenn das gesamte Führungskorps auf allen Ebenen der Afghanistan-Mission über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren aus einer einzigen Heeresdivision gestellt würde und diese Division jeweils auch die Stehzeiten der Kommandeure flexibel verantworten könnte. Die Vereinigten Staaten etwa haben ihren Beitrag zu ISAF und OEF in Afghanistan während der letzten Jahre abwechselnd aus lediglich drei Divisionen rekrutiert: der 10. Gebirgs- sowie der 82. und der 101. Luftlandedivision. Ein Großteil des eingesetzten Personals ist also von vornherein mit den Besonderheiten des Landes vertraut; die Einsatzvorbereitung und die Einarbeitung neuer Soldaten werden dadurch deutlich effektiver. Zu empfehlen ist, diese Praxis auf das deutsche Engagement zu übertragen.

Der Übergang zu einer Aufwertung der Divisions-ebene und einer Rotation ganzer Verbände würde es vermehrt ermöglichen, Einheiten ab Bataillonsgröße in ihrer Inlandszusammensetzung in das Einsatzland zu verlegen. Dies hätte den Vorteil, dass die jeweiligen Verbände auf eingespielte Arbeitsabläufe und vertraute Beziehungen setzen könnten. Das bisherige Verfahren hingegen, ganze Kontingente in viermonatigen Rhythmen auszutauschen, führt fortwährend zu Brüchen im Ablauf des Einsatzes. Um möglichst viel personelle Kontinuität zu gewährleisten, sollten mehrere »Einsatzzyklen« entwickelt werden – mit dem Ziel, dass durchgehend 50 Prozent des eingesetzten Personals bereits über eine längere Stehzeit im Einsatzgebiet verfügen.

Besondere Beachtung verdient zudem die Besetzung von Stellen, bei denen es um eine individuelle, intensive und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den afghanischen Sicherheitskräften geht (was etwa für die OMLT-Mentoren gilt). Das hier bereits erfolgreich eingesetzte Personal sollte längerfristig im Rahmen eines *Military-Assistance*-Korps auf die Sicherheitssektorreform spezialisiert werden und kontinuierlich in diesem Bereich tätig sein. Möglicherweise könnte dies im Zusammenhang mit einer Reform der Feldjägertruppe geschehen.

Im Falle des Afghanistan-Einsatzes wäre es auch ein wesentlicher Fortschritt, wenn für die wenigen spezialisierten Kräfte des deutschen Heeres ein eigener Rotationszyklus eingeführt würde. Während es in Faisabad angesichts der schwer zugänglichen Umgebung notwendig wäre, durchgehend Gebirgsjäger einzusetzen, sollten in Kundus oder auch im Rahmen einer mobilen Eingreifreserve in Camp Marmal bei Mazar-i-Sharif dauerhaft spezialisierte Kräfte der DSO zum Einsatz kommen. So könnte man die Stärken der einzelnen Truppengattungen voll zur Geltung bringen und Kontinuität im Einsatzraum gewährleisten. Anzustreben ist auf jeden Fall ein personeller Rotationsschlüssel, der sich an den konkreten Umständen der Mission orientiert und das starre Kontingentsystem überwindet.

Mandatierung von Einsätzen

Im Zuge des Afghanistan-Einsatzes hat sich die Praxis, das Mandat des Bundestages jeweils auf den relativ kurzen Zeitraum von einem Jahr zu beschränken, als nicht zweckmäßig erwiesen. Sinnvoll wären längerfristige Mandate, die eine hinreichend substantielle Debatte über die Entwicklung des Einsatzes überhaupt erst ermöglichen würden. Die parlamentarische Kontrolle wäre durch die betroffenen Bundestagsausschüsse und ein entsprechendes Berichtswesen weiterhin gewährleistet; die Abgeordneten könnten jederzeit über die aktuelle Lage informiert werden.

Zu hinterfragen ist darüber hinaus die Tatsache, dass sich die parlamentarische Debatte in der Regel auf den Aspekt der Kontingentgröße konzentriert. Theoretisch sollte zunächst die Politik die Aufgaben der Streitkräfte im Auslandseinsatz definieren. Die militärische Führung hat dann die benötigten Fähigkeiten festzustellen und daraus die erforderliche Kontingentstärke und -zusammensetzung abzuleiten. Kontingentstärken sollten also Resultat einer militärischen Analyse sein, die aus einem politischen Auftrag die operativen Konsequenzen zieht. In der Realität jedoch findet dieser Prozess in umgekehrter Reihenfolge statt. Während der letzten Jahre hat sich die Praxis durchgesetzt, dass die Politik anhand fiskalischer Berechnungen Obergrenzen für Truppenstärken definiert und die militärische Führung anschließend auf dieser Grundlage die Kontingente zusammenstellt. Auf diese Weise werden Fragen der politischen Legitimation von Einsätzen mit Aspekten ihrer strategischen und operativen Führung vermischt.

Verwaltungs- und Personalvorschriften

Während der ersten Jahre des Afghanistan-Einsatzes wurde die Stabilität der Nordregion in erster Linie durch die Präsenz von ISAF-Kräften sichergestellt. Dies geschah – basierend auf dem Prinzip der ressortübergreifenden Zusammenarbeit – durch militärische und zivile Maßnahmen der regional verantwortlichen PRT. Seit 2007 allerdings führen ISAF-Truppen auch im Norden gemeinsam mit Einheiten der afghanischen Armee und Polizei verstärkt militärische Operationen durch. Die Bundeswehr ist darauf unter einsatzrechtlichen Gesichtspunkten nur bedingt vorbereitet. So gelten beispielsweise für den Flugbetrieb im Einsatz, für Ruhezeiten oder die sanitätsdienstliche Rettungskette die gleichen Vorschriften wie im Rahmen des Friedensbetriebs in Deutschland. Einsatzbedingte Abweichungen von den Inlandsstandards werden bloß in Ausnahmefällen gestattet. Nachtflüge von Hubschraubern etwa sind daher nur sehr begrenzt realisierbar, was die Operationsführung erheblich behindert. Faktisch sind militärische Operationen fast ausschließlich bei Tageslicht möglich.

Insgesamt werden militärische Auslandseinsätze in der Praxis weiterhin als eine eher administrative Aufgabe behandelt. Auch unter rechtlichen Gesichtspunkten führt dies zu einer vollkommen gleichartigen Behandlung von Truppenteilen im Inland und im Einsatzgebiet. Der theoretisch bestehende Ermessensspielraum für Kommandeure im Einsatz kann nicht verhindern, dass die Fähigkeit zur militärischen Operationsführung durch die geltenden Rechtsgrundlagen de facto erheblich eingeschränkt wird. Das Verteidigungsministerium sollte daher über eine Änderung der Rechtsvorschriften nachdenken. Zu prüfen ist, ob es nicht spezifischer Einsatzrechtsgrundlagen für Auslandsmissionen bedarf.

Weiterentwicklung der Sicherheitssektorreform

Schwerpunktfeld Militärausbildung

Um die Sicherheitssektorreform voranzutreiben, sind Konzepte nötig, die sich operativ unmittelbar umsetzen und in das Gesamtgefüge der ISAF-Mission integrieren lassen. Einen Ansatzpunkt dafür bieten beispielsweise die PRT. Fortschritte auf dem Sicherheitssektor ließen sich dadurch erreichen, dass lokale Kräfte der afghanischen Polizei und Armee in die PRT

bzw. die PAT eingegliedert und von den ISAF-Einheiten vor Ort kontinuierlich ausgebildet werden. Von Interesse dürfte in diesem Zusammenhang das Konzept der *Joint Security Stations* sein, das die militärische Führung der US-Streitkräfte im Irak entwickelt hat. Erste Schritte in diese Richtung deuten sich sowohl bei den PRT als auch bei den PAT bereits an.

Das Konzept der »Joint Security Stations« im Irak

Auch wenn sich die Verhältnisse im Irak nicht ohne weiteres mit denen in Afghanistan gleichsetzen lassen, lohnt sich doch ein Blick auf die *Joint Security Stations*, weil die damit verbundenen Einsatzproblematiken durchaus vergleichbar sind. Lange Zeit legten die US-Streitkräfte im Irak den Schwerpunkt auf die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte, während sie ihre eigenen Einheiten in leicht zu verteidigende Lager zurückzogen. Seit Februar 2007 wird jedoch ein wesentlich offensiverer Ansatz verfolgt: Die amerikanischen Truppen sollen in Zusammenarbeit mit den irakischen Kräften die Sicherheit der Bevölkerung gewährleisten. Der gemeinsame Einsatz soll einerseits der US-Operation ein »irakisches Gesicht« geben und die Informationsgewinnung erleichtern. Andererseits will man so die von schiitischen Milizen unterwanderte Polizei disziplinieren und das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewinnen.

Entscheidender Nachteil des Konzepts ist die stärkere Gefährdung der eigenen Truppen. Diese wird in Kauf genommen, weil der bisherige Ansatz ebenfalls mit gravierenden Schwächen verbunden war – die in befestigten Camps außerhalb der Städte stationierten Soldaten entwickelten eine »Wagenburgmentalität« und waren von Informationen aus der Bevölkerung weitgehend abgeschnitten, durch die sie vor Anschlägen hätten gewarnt werden können.¹⁰⁴ Zu überlegen ist, ob Teilaspekte des *Joint-Security-Station*-Modells auf das PRT- bzw. das PAT-Konzept der Bundesregierung übertragen werden sollten, um so die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte durch ISAF voranzutreiben.

Bei den PRT besteht in jedem Fall Weiterentwicklungsbedarf. Es fehlt ihnen im Kontext der sich verschlechternden Sicherheitslage an operativen Eingreifreserven, die ihre Kommandeure in die Lage versetzen

¹⁰⁴ Vgl. »Troops at Baghdad Outposts Seek Safety« [wie Fn. 20].

würden, gegen Angreifer tätig werden zu können.¹⁰⁵ Die PRT haben in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass es zu Fortschritten durch Wiederaufbau- und Entwicklungsprojekte kam. Deshalb sind sie aber auch zunehmend ins Visier der Aufständischen geraten, stärken diese Erfolge doch den Rückhalt der afghanischen Zentralregierung, was wiederum den Einfluss der Aufstandsbewegung schwinden lässt.

Veränderte Ausbildung von Polizeikräften

Sinnvoll erscheint ferner, die Praxis der Militärausbildung auf den Bereich der Polizeiausbildung zu übertragen.¹⁰⁶ Im Rahmen der *Task Force Phoenix* sind amerikanische Nationalgardisten schon seit längerem als Mentoren in Polizeieinheiten integriert.¹⁰⁷ Im Rahmen der ISAF könnte die Betreuung und Ausbildung afghanischer Kräfte entweder durch Militärpolizisten (Feldjäger) oder europäische Gendarmerie-Einheiten erfolgen, da in Afghanistan die Polizeiarbeit paramilitärisch geprägt ist. In jedem Fall bedarf es einer Zusammenführung der Kommandostränge von ISAF, EUPOL und OEF auf dem Feld der Militär- und Polizeiausbildung.

Es bietet sich an, bei der Schulung von Polizeikräften auf den vorhandenen militärischen Anfangsstrukturen aufzubauen. Dies setzt allerdings voraus, dass die deutsche Militärpolizei, die mit ihren Einsätzen ohnehin schon überlastet ist, sehr viel umfassendere Mannstärken und Ausrüstungsmittel erhält. Außerdem müssten langfristig die Strukturen und die Ausbildung der Feldjägertruppe angepasst werden, da es auf absehbare Zeit zu ihren wichtigsten Aufgaben gehören wird, anspruchsvolle Schulungsfunktionen zu erfüllen. Eine Kooperation mit EUPOL ist im Sinne der einheitlichen Wissensvermittlung sicherlich wünschenswert. Die praktischen Erfahrungen der letzten Jahre haben allerdings gezeigt, dass die zivile Polizei in gescheiterten Staaten mit einer Sicherheitssektorreform personell und materiell überfordert ist.

Im Endeffekt wird daher über eine ganz andere Feldjägertruppe als die heute existierende zu sprechen sein. Sie könnte in Kooperation mit der Bundespolizei weiterentwickelt werden. Vorbild dabei wären etwa

die italienischen Carabinieri oder die französische Gendarmerie, die polizeiliche und militärische Fähigkeiten miteinander kombinieren. Die Bundeswehr wird sich also darauf einstellen müssen, in Zukunft eigene Fähigkeiten im Bereich der Polizeiausbildung zu entwickeln. Dafür ist die Feldjägertruppe prädestiniert, weil sie unter Sicherheitsgesichtspunkten flexibler einsetzbar ist als Polizeibeamte des Bundes und der Länder.

Auch die Finanzierung der Sicherheitssektorreform könnte auf diesem Wege integriert und effektiver organisiert werden. Eine Option wäre die Schaffung eines nationalen »Fonds für die Sicherheitssektorreform«, in den anteilmäßig Gelder aus den Einzel-etats aller beteiligten Ministerien fließen würden. Perspektivisch könnte es ein solcher Fonds – nach dem Vorbild der britischen *Conflict Prevention Pools*¹⁰⁸ – erlauben, vor Ort in gemeinsamer Abstimmung wechselnde Schwerpunkte festzulegen, die sich an den jeweiligen Erfordernissen orientieren und auf der Basis integrierter Finanzierungen betreut werden.¹⁰⁹

Fazit

ISAF ist eine Mission mit dem Schwerpunkt der Aufstandsbekämpfung und als solche mit militärischen Mitteln allein nicht erfolgreich zu bewältigen. Operativ benötigt ISAF erstens mehr militärische Einheiten (wie flexible, hochmobile und dabei kampfstärke Eingreifreserven bis Bataillonsstärke), zweitens wesentlich mehr Kräfte für die Militär- und Polizeiausbildung und drittens eine substantielle Aufstockung des zivilen Personals sowie der entsprechenden Mittel für politische Beratungsleistung und Wiederaufbauhilfe.

Handlungsbedarf besteht darüber hinaus auf der strategischen Ebene der nationalen Planungsstrukturen. Politisch ist weitgehend anerkannt, dass das Konzept der vernetzten Sicherheit – mit seiner Gleichgewichtung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Dimensionen von Sicherheit und Wie-

¹⁰⁵ Interview mit ISAF-Offizier in Mazar-i-Sharif, 12.12.2007.

¹⁰⁶ Vgl. Center for the Study of the Presidency, *Revitalizing Our Efforts – Rethinking our Strategies*. *Afghanistan Study Group Report*, Washington 2008, S. 11.

¹⁰⁷ Vgl. Pressekonferenz von Brigadegeneral Livingston [wie Fn. 83].

¹⁰⁸ Vgl. Foreign and Commonwealth Office, *The Global Conflict Prevention Pool. A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict*, London 2003.

¹⁰⁹ Vgl. Bonn International Center for Conversion, »Early warning – early action«. *Entwicklungspolitische Instrumente zur frühzeitigen Eindämmung von Gewaltkonflikten. Länderstudien*, Bonn 2006, S. 9f. <www.bicc.de/publications/concept_papers/early_warning_early_action/early_warning_laenderstudien.pdf> (eingesehen am 22.10.2007),

deraufbau – den richtigen Weg zu einem nachhaltigen Erfolg bei Auslandseinsätzen eröffnet. Allerdings sieht sich die Bundesregierung mit einem Missverhältnis zwischen den verfügbaren Planungsstrukturen und den faktischen Herausforderungen in Afghanistan konfrontiert. Die entscheidende Frage ist, wie sich das Konzept der vernetzten Sicherheit in administrativ-operative, integrierte Politik übersetzen lässt. In Afghanistan arbeiten die beteiligten Ressorts – das Verteidigungs-, das Entwicklungshilfe- und das Innenministerium sowie das Auswärtige Amt – noch immer mehr nebeneinander als auf integrierte Weise zusammen.¹¹⁰ Fortschritte bei der strategischen wie operativen Verbindung von zivilen und militärischen Mitteln sind jedoch entscheidend für einen Erfolg der ISAF-Mission. Dasselbe gilt für alle vergleichbaren Operationen der Bundesrepublik und ihrer Verbündeten in der Zukunft.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ADZ	Afghan Development Zone
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIMIC	Civil-Military Co-operation
DSO	Division Spezielle Operationen
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EUPOL	European Union Police
IED	improvised explosive device
IFOR	Implementation Force (Bosnien-Herzegowina)
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force
KSK	Kommando Spezialkräfte
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NetOpFü	Vernetzte Operationsführung
OEF	Operation Enduring Freedom
OMLT	Operational Mentoring Liaison Team
PAT	Provincial Advisory Team
PDF	Provincial Development Fund
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSO	Peace Support Operations
QRF	Quick Reaction Force
SFOR	Stabilization Force (Bosnien-Herzegowina)
S&R	Stabilization & Reconstruction
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II

¹¹⁰ Vgl. Arbeitsgruppe Auslandseinsätze der Bundeswehr, *Auslandseinsätze der Bundeswehr im Frieden*, Bericht an den Bundesminister der Verteidigung, Bonn, 10.7.2007.